



№3

1996

Европейская Организация Высших Органов Финансового Контроля



III Конгресс EUROSAI в Праге

Счетная палата Российской Федерации

Счетная палата и Парламент — голландский подход

Координация контроля результатов в Германии

Содержание

ИНФОРМАЦИЯ

1 ОТ РЕДАКЦИИ

2 НОВОСТИ EUROSAT

- 2 Деятельность EUROSAT в 1996 году
- 5 Речь Президента Чешской Республики Вацлава Гавела
- 5 Официальный список участников III Конгресса EUROSAT

7 ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

- 7 Специальный доклад «О применении мер фининспекции, предусмотренных Общей Организацией Рынков, в секторе производства бараньего и козьего мяса»
- 8 Администрирование расходов Европейского фонда ориентации и гарантирования сельскохозяйственного развития, Сектор «Ориентация», в Португалии (1988-1993 гг.)
- 8 Совещание представителей-посредников, состоявшееся в Мадриде 16 и 17 апреля 1996 года
- 9 Годовой Отчет Европейской Счетной палаты за 1995 год
- 9 Специальные доклады по вопросам городской окружающей среды и механизму финансовой координации
- 10 Совещание Комитета по контактам между Председателями ВОФК Европейского Союза
- 11 Семинар по сотрудничеству между Европейской Счетной палатой и ВОФК стран Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ), проведенный 21-23 октября 1996 г. в Люксембурге

ДОКЛАДЫ И ОБЗОРЫ

- 13 **ИНСТИТУТ ГЕНЕРАЛЬНОГО АУДИТОРА НОРВЕГИИ: ЕГО МЕСТО В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРУКТУРЕ.**
Бьёрг Селос, Заместитель Генерального аудитора.
- 16 **СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**
Начин М. Кармоков, председатель Счетной палаты Российской Федерации.
- 20 **АВСТРИЙСКАЯ ФИНАНСОВАЯ ИНСПЕКЦИЯ: ПРЕДСТАВЛЯЕТСЯ СЧЕТНАЯ ПАЛАТА АВСТРИИ.**
Доктор Эдит Юлдебанд, Директор Отдела Внешних Связей австрийской Счетной палаты.
- 23 **ВЫСШИЙ ОРГАН ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РЕСПУБЛИКИ ЛАТВИЯ.**
Райтс Сернайс, Генеральный аудитор Республики Латвия.
- 26 **ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ И ПАРЛАМЕНТОМ: ГОЛЛАНДСКИЙ ПОДХОД.**
Доктор Тобиас Виттеveen, Генеральный Секретарь Счетной палаты Нидерландов.
- 29 **ОБМАН И ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ БЛАГОСОСТОЯНИЯ ШВЕЦИИ.**
Бо Сандберг, Председатель Высшего Органа финансового Контроля, и Стаффан Иварссон, Заместитель Председателя Высшего Органа финансового Контроля
- 32 **НОРМЫ КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ ВЕЛШКОБРИТАНИИ.**
Лью Хьюгс, заместитель Главного аудитора, Государственная фининспекция Великобритании.
- 35 **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЧЕТНЫЙ БАЛАНС ИТАЛИИ. НОВОВВЕДЕНИЯ, ИЗУЧАЕМЫЕ ПАРЛАМЕНТОМ.**
Бартоломео Манна, советник Счетной палаты Италии.
- 37 **КООРДИНАЦИЯ КОНТРОЛЯ РЕЗУЛЬТАТОВ В ГЕРМАНИИ.**
Доктор Бернд Винтрих, министерский советник Федеральной Счетной палаты, Франкфурт-на-Майне.

ISBN: 84-922117-4-1

Легальный депозит: М. 23.970-1997

Секретариат EUROSAT (Европейской Организации Высших Органов финансового Контроля) ежегодно публикует, в соответствии с решением Организации, журнал EUROSAT. Целью данной публикации является способствовать совершенствованию приемов и методов государственного финансового контроля, а также информирование о деятельности Организации.

Выражаемые в журнале мысли и мнения отражают точку зрения редакции и лиц, выступающих в нем со своими статьями, и могут, следовательно, не совпадать с точкой зрения или политикой Организации.

Редакция журнала приглашает всех желающих присылать свои статьи, доклады и информационные заметки в редакционный отдел по следующему адресу: Tribunal de Cuentas, Secretaría de EUROSAT, Fuencarral, 81, 28004-Madrid, España.

Tel.: +34 1 446 04 66 - Fax: +34 1 593 38 94 - E-mail: tribcuentas@adv.es

На указанный выше адрес можно также адресовать любую корреспонденцию, относящуюся к журналу.

Журнал высылается Председателям всех европейских Высших Органов финансового Контроля, участвующих в деятельности EUROSAT.

Журнал EUROSAT готовят к печати и издают Милагрос Гарсия Кресно, Генеральный Секретарь EUROSAT, а также Марн-Луис Мартин, Виктор Мантека, Херонимо Эрнандес, Тереса Гарсия, Хасинто Антонио, Татьяна Дроздова и Артуро Родригес. Техническую редакцию и дизайн журнала осуществляет фирма DiScript. Журнал печатается на предприятии Monterreina. Журнал EUROSAT напечатан на экологически безвредной меловой бумаге. Не имеет хлорных испарений. Вес: 110 гр/м². Самомуничтожается под воздействием солнечного света. После обработки может быть вторично использовано. Printed in Spain — Напечатано в Испании

От редакции

Мы высоко оцениваем состоявшийся в мае 1996 года III Конгресс EUROSАI, ставшим форум профессионального совершенствования и взаимного обмена опытом.

Присутствие вновь вступивших в Организацию членов вызвало, обогативший всех нас, обмен мнениями и опытом. Значение и значимость нашей Организации в значительной степени обуславливается географическим и культурным разнообразием ее членов. Строительство новой Европы, формирование единства при учёте различий, создание идентичных и демократических политических систем, должно опираться на единообразие систем администрирования и расходования государственных фондов, вне зависимости от разнородности ее членов.

EUROSАI, действующая в качестве форума для обсуждения и испытания практических приёмов контроля государственных финансов, представляет собой небольшое, но важное звено на пути создания будущей Европы, более благополучной и солидарной.

Журнал EUROSАI, в выполнении задач, стоящих перед нашей организацией, содействует расширению взаимопонимания, а также профессионального и технического сотрудничества между ее членами. Мне хотелось бы выразить благодарность всем участникам настоящего номера и пригласить к сотрудничеству в журнале других наших членов. Вознаграждением за то большое усилие, что предполагает пятиязычное издание журнала, явился горячий прием, оказанный нашей публикации, в особенности ее вариантам на русском и немецком языках.

В заключение следует указать, что ежегодный журнал EUROSАI превратился к моменту публикации этого, четвертого, номера в инструмент укрепления связей между нами, так как он предлагает темы для анализа и включает в себя как информацию, представляющую общий интерес, так и доклады и обзоры, отражающие частный, но небезинтересный для всех членов организации, опыт.

Милагрос Гарсия Креспо, Генеральный секретарь EUROSАI.
Председатель Счетной палаты Испании.



Новости EUROSАI

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ EUROSАI В 1996 ГОДУ

В недавно закончившемся году EUROSАI осуществил большой объем мероприятий.

Состоялись три заседания Руководящего Комитета. Благодаря эффективной организации наших шведских коллег, 13 и 14 февраля в Эстерсунд (Швеция) состоялось заседание Руководящего Комитета, на котором, наряду с прочими темами, были рассмотрены и решены вопросы, связанные с должностями в членских взносах некоторых стран-участниц, а также было одобрено вступление Хорватии в нашу Организацию.

В рамках III Конгресса, состоявшегося в красивейшем городе Праге, Руководящий Комитет провел 19 и 23 мая, соответственно, еще два заседания. Важное место в повестке заседаний занимали вопросы, связанные с будущей деятельностью EUROSАI.

Помимо перечисленных встреч на высшем уровне, имели место другие мероприятия Организации. Благодаря усилиям и сотрудничеству многочисленных коллег, вышел в свет, как это и было запланировано, второй номер журнала EUROSАI; а в декабре был подготовлен и



XIII Совещание Руководящего Комитета, прошедшее в Эстерсунд (Швеция) в феврале 1996 года. Слева направо, г-жа М. Гарсия Креспо, Генеральный Секретарь EUROSАI; г-н Г. Стеен, Директор Международного Секретариата ВОФК Швеции; г-жа И. Ахлениус, Президент EUROSАI до III Конгресса и организатор Совещания; стоит: г-н Л. Воленик, Президент EUROSАI, избранный на III Конгрессе.

разослан нулевой номер EUROSАI NEWSLETTER.

С другой стороны, Секретариат постоянно предоставляет информацию EUROSАI всем запрашивающим эту информацию лицам. Среди обратившихся за этой консультацией лиц укажем преподавателей испанских университетов и университетов других стран, работающих над диссертациями по проблемам внешнего контроля в Европе; членов Счетных палат других региональных групп INTOSАI, прежде всего из испано- и португальскоязычных стран, и т. п.

Эти мероприятия, а также непрерывающаяся коммуникация, существующая между всеми членами, способствовали тому, что в 1996 году наша Организация еще более укрепилась.



Делегации Франции, Португалии и Польши во время рабочего заседания Руководящего Комитета: Эстерсунд (Швеция), февраль 1996 года.

III КОНГРЕСС EUROSАI В ПРАГЕ

С 20 по 23 мая 1996 в Праге состоялся III Конгресс Европейской Организации Высших Органов финансового Контроля (EUROSАI).

Церемонию открытия начал своим выступлением Любомир Воленик (Lubomír Voleník) президент Высшего Органа финансового Контроля — организатора встречи, который поблагодарил всех присутствующих членов Организации за их

участие в конгрессе.

Вслед за ним выступил Вацлав Гавел (Václav Havel), Президент Республики Чехия, отметивший в своей приветственной речи факт проведения конгресса EUROSАI в стране, нормальное развитие государственных институтов которой было нарушено в течение исторического периода, равного жизни двух поколений. Гавел также подчеркнул значение сотрудничества между



Высшими Органами финансового Контроля, ставшего важным фактором происходящего процесса интеграции.

В конце своей речи Президент указал на важность государственного контроля для завоевания доверия граждан к разного рода государственным учреждениям.

Церемония открытия закончилась приветственным словом госпожи Инги-Бритт Ахлениус (Inga-Britt Ahlenius), оставляющей пост председателя Руководящего Комитета EUROSAI. На конгрессе были рассмотрены две темы, первая из которых — «Контроль над приватизацией» — являлась продолжением и расширением дебатов, имевших место на Семинаре по приватизации, проходившем в 1995 в Варшаве.

Председательствующими на заседании, посвященном этой первой теме, были избраны господин Януш Войцеховский (Janusz Wojciechowski) и господин Пьер Жокс (Pierre Joxe); в качестве докладчиков выступили господин Войцех Ян Катнер (Wojciech Jan Katner) и господин Дидьер Гассе (Didier Gasse).

Из заключений заседания надлежит выделить следующее: в государствах Центральной и Восточной Европы, в рамках процесса демократических изменений, происходящих в этих странах, приватизации имели особые формы. Высшие Органы финансового Контроля могут сыграть важную роль в этом процессе, причем участие в нем не может сводиться лишь к всерьезно отклонений. ВОФК могут внести свой вклад в качественное улучшение этих процессов, предприняв следующие действия: расширять сферы контроля; укрепляя позиции Высшего Органа финансового Контроля путем привлечения всеобщего внимания к отчетам; улучшая методику контроля банковских и финансовых учреждений; производя обмен информацией и опытом между ВОФК на национальном и международном уровнях.

Приватизация банковского сектора имеет своим следствием усложнение задач, стоящих перед контролирующими учреждениями: отсюда необходимость гарантировать проведение эффективной проверки, основанной на возможности получить достаточный доступ к банковской информации.

Усовершенствование методов контроля процесса приватизации требует увеличения сотрудничества между членами EUROSAI, одной из форм которого могло бы стать, например, создание рабочих групп экспертов.

Вторая тема, рассмотренная Конгрессом, была сформулирована следующим образом: «Взаимоотношения между Высшими Органами финансового Контроля и Парламентом; внутренний контроль; юрисдикция и средствами массовой информации».

При обсуждении этой темы учитывались сообщения и замечания, сделанные на



Семинаре в Нептуне (Румыния) в сентябре 1995 г.

Председательствующими на совещании по второй теме были избраны: господин Виктор Лункан (Victor Luncan) и господин Джузеппе Карбоне (Giuseppe Carbone); в качестве докладчиков выступили: господин Виктор Лункан и господин Эннио Коласанти (Ennio Colasanti).

Среди заключений, одобренных Конгрессом в связи с этой темой, надлежит выделить следующие: необходимо развивать отношения между учреждениями внутреннего контроля и ВОФК, что может иметь благотворный эффект как для них самих, так и для их стран, при этом автономный характер этих организаций не может быть подвергнут сомнению.

Следует также укреплять отношения между ВОФК и судопроизводящими инстанциями для того, чтобы еще лучше способствовать предотвращению и наказанию мошенничества и коррупции, а также координировать действия контроля с юрисдикционной деятельностью.

Наконец, необходимо сделать все возможное для привлечения общественного мнения к отчетам Высших Органов финансового Контроля.

На первой пленарной сессии Генеральный секретарь EUROSAI, госпожа Милагрос Гарсия Креспо (Milagros García Crespo), представила отчет Секретариата III Конгрессу EUROSAI. В докладе был сделан



На первом плане: г-н г. Реутер, Председатель Счетной палаты Люксембурга. Рядом с ним: г-н Ф. Фидлер, Генеральный Секретарь INTOSAI и г-н М. Энгвирда, голландский член Европейской Счетной палаты; участники III Конгресса во время приема, посвященного открытию Конгресса.





Г-н Вацлав Гавел, Президент Чешской Республики произносит приветственную речь на III Конгрессе EUROSAI. Май 1996 года.

обзор мероприятий, проведенных со времени последнего конгресса, среди которых было выделено составление и распределение проекта словаря основной терминологии на официальных языках EUROSAI; рассылка членам Организации информации о нормах фискализации, действующих в разных странах. Г-жа Гарсия Креспо также проинформировала о базе данных, находящейся в распоряжении Секретариата, и сообщила о рассылке первого и второго номеров журнала EUROSAI.

Господин Векди Гёнюл (Vecdi Gönül) представил Отчет аудиторов за период 1993-1995 гг., который свидетельствует о том, что счета Организации точно отражают экономическое положение EUROSAI в указанный период.

Госпожа Милагрос Гарсия Креспо выступила с проектом изменений Устава Организации, предусматривающих варьирование количества членов Руководящего комитета, а также обязательность рассылки проекта, изменений Устава за тридцать дней до предполагаемой модификации. Данное предложение было одобрено Конгрессом. Вторая пленарная сессия Конгресса одобрила заключения, утвержденные по I и II темам, а также рекомендацию Руководящего комитета просить ВОФК Франции быть организатором IV Конгресса EUROSAI 1999 года.

Кроме того, в состав Руководящего комитета EUROSAI были введены два новых члена:



Г-н Жокс, Президент Счетной палаты Франции, во время рабочего заседания.



Г-н Любомир Воленик, избранный Президентом EUROSAI на III Конгрессе. Прага, май 1996 года.

ВОФК Великобритании и Эстонии. Генеральный Секретарь EUROSAI, госпожа Милагрос Гарсия Креспо, предложила Конгрессу принять решение об увеличении размера членских взносов стран-членов EUROSAI на 5% с тем, чтобы сделать осуществимым готовящийся бюджет Организации.

Одновременно госпожа Гарсия Креспо представила и обосновала проект бюджета на 1997-1999 гг.

Оба предложения были утверждены Конгрессом.

ВОФК Турции и Ирландии были назначены аудиторами EUROSAI на ближайшие три года.



Заккрытие Конгресса. Выступающий: Министр Иностранных Дел Чешской Республики, г-н Иозеф Зеленец. Председательствующие: г-жа И. Ахленус, оставляющая пост Президента EUROSAI; г-н Л. Воленик, вновь избранный президент EUROSAI; и г-жа М. Гарсия Креспо, Генеральный Секретарь EUROSAI.

В заключение господин Иозеф Зеленец (Josef Zelenec), Министр Иностранных Дел Республики Чехия, обратился с кратким приветственным словом к участникам Конгресса, вслед за чем господин Любомир Воленик объявил III Конгресс EUROSAI закрытым.



РЕЧЬ ПРЕЗИДЕНТА ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ВАЦЛАВА ГАВЕЛА

Господин президент! Уважаемые дамы и господа!

Конгресс EUROSАI состоится впервые на территории государства, где эволюция нормально развивающихся общественных институтов была насильственно прервана на период, равный жизни двух поколений. Просветительская концепция контроля периода Марии-Терезии плавно перешла в контроль межвоенного периода. Все это было уничтожено и обесценено целевым пониманием контроля на службе властной монополии партийной олигархии по принципу — каждый в чем-нибудь да виноват, но послушный виноват только наполовину.

Материалы конгресса свидетельствуют о том, что сотрудничество высших контрольных институтов является составной частью тех процессов интеграции, которые не привлекают к себе особого внимания со стороны средств массовой информации. Сотрудничество это идет бесперебойно и систематически, так что для журналистов здесь мало переломных или волнующих моментов. Этот процесс не так на виду, как проекты транспортных сетей или экологические программы. Тем значительнее и

эффективнее, вероятно, результаты сотрудничества аудиторов. Сближающим принципом здесь является повседневный подход к задачам и результатам их решений. Если анализ масштабов и состава общественного хозяйства, проводимый высшим контрольным органом каждой конкретной страны, дополняется затем взаимным сопоставлением и увязыванием критериев критической оценки — то это заслуживающий уважения труд, готовящий почву для зримого выражения процессов интеграции.

Мне хотелось бы выразить Вашему Конгрессу и Организации EUROSАI те же пожелания, с которыми я обращаюсь к своим согражданам, чешским и европейским: пусть в ваших руках дело выявления правды спорится как можно лучше с тем, чтобы контроль не стал инструментом всеобщего недоверия, но превратился в орудие распространения доверия. Укрепление доверия к общественным институтам способствует укреплению уверенности в себе граждан.

Благодарю Вас за внимание.



ОФИЦИАЛЬНЫЙ СПИСОК УЧАСТНИКОВ III КОНГРЕССА EUROSАI

СТРАНА	ФАМИЛИЯ И ИМЯ	Кипр	
Албания	1	20	THEOPHILOU, THEOPHILOS Председатель
	2		
	3		
	4		
	5		
Австрия	6		
	7		
	8		
Бельгия	9		
	10		
	11		
	12		
Болгария	13		
	14		
	15		
Хорватия	16		
	17		
	18		
	19		
		Республика Чехия	
		21	VOLENÍK, LUBOMÍR Председатель
		22	PERICH, VÁCLAV
		23	EISNEROVÁ, MARIE
		24	VONDRÁCKOVÁ, PAVLINA
		Дания	
		25	OTBO, HENRIK Председатель
		26	NORSKOV, ANNIE
		27	TANG, LARS
		Эстония	
		28	MERI, HINDREK Председатель
		29	LÜÜS, OLAV
		30	SÖÖRD, REIN
		31	KULLER, KARIN
		Европейская Счетная палата	
		32	FRIEDMANN, BERNHARD Председатель
		33	SCHMIDT-GERRITS, NORBERT
		34	WEBER, HUBERT





6

35 EVERARD, PATRICK
36 ENGWIRDA, MAARTEN

Финляндия

37 LESKINEN, TAPIO
Председатель
38 NIEMINEN, HANNU
39 TAMMELIN, ESA

Франция

40 JOXE, PIERRE
Председатель
41 GUÉHENNO, JEAN
MARIE
42 GASSE, DIDIER
43 MAGNET, JACQUES
44 FRADIN, LAURENCE
45 MENIER, JACQUES
46 TERROIR, DOMINIQUE

Германия

47 CZASCHE, HEDDA
Председатель
48 APELT, THOMAS
49 NAWRATH, AXEL
50 TESCHNER, BIRGIT

Греция

51 BOTSOS, APOSTOLOS
Председатель
52 KOKOLAKIS, GEORGE
53 KOUTAVA, ELISABETH
54 RIZOS, CONSTANTINOS
55 SARMAS, IOANNIS

Венгрия

56 NYIKOS, LÁSZLÓ
Заместитель
Председателя
57 ROTORI, ILDIKÓ
58 GANTER, PÉTER
59 CZOTTNER, LÁSZLÓ
60 KOVÁCS, ÁRPÁD

Ирландия

61 PURCELL, JOHN
Председатель
62 MEADE, JOSEPH

Италия

63 CARBONE, GIUSEPPE
Председатель
64 COLASANTI, ENNIO
65 GRISPO, RENATO

Латвия

66 CERNAJS, RAITS
Председатель
67 BELJ_NIS, K_RLIS

Литва

68 KUNDROTAS, VIDAS
Председатель
69 JARMALA, VYTAUTAS
70 JANCEVICIENE, RITA
71 PUZAUSKAS, REMIGIJUS

Люксембург

72 REUTER, GÉRARD
Председатель

Мальта

73 GALEA, JOSEPH G.

Молдавия

74 COZMA, VASILE
Председатель
75 SIPACIOVA, TATIANA

Нидерланды

76 KONING, HENK
Председатель
77 KUIPERS, BERT
78 POST, HENK
79 VAN OMMEREN, ANDRÉ
80 WITTEVEEN, TOBIAS

Норвегия

81 MORK-EIDEM, BJARNE
Председатель
82 NORVALLS, JOHAN
HENRY
83 HOLDT, HANS-
CHRISTIAN
84 ASTRUP, KIRSTEN

Польша

85 WOJCIECHOWSKI,
JANUSZ
Председатель
86 MAZUR, JACEK
87 KOWNACKI, PIÓTR
88 KATNER WOJCIECH, JAN
89 RUDZKA-LORENTZ,
CZESLAWA

Португалия

90 DE SOUSA, ALFREDO
Председатель
91 RIBEIRO, JOÃO
92 TAVARES, JOSÉ
93 AMARAL, LEONOR

Румыния

94 NEAMTU, ION-HORIA
Заместитель
Председателя
95 VULPESCU,
NICOLAE-ION
96 LUNCAN, VICTOR
97 MITROI, FLOREA
98 LUCHIAN, DRAGOS
99 COCHINESCU, NICOLAE
100 PISTOL, GHEORGHE
101 TRIF, VIVIANA

Россия

102 КАРМОКОВ, ХАЧИМ
Председатель
103 ЧЕРНОМОРД, ПЕТР
104 ШЕЛЮТО, ФЕДОР
105 СОКОЛОВ, ВЕНИАМИН

Словакия

106 FIDLUS, MICHAL
Заместитель
Председателя
107 SLOVINSKÝ, JURAJ
Заместит. Председателя
108 KYSUCKÁ, MÁRIA
109 SIKUTA, OTO

Словения

- 110 ANTONČIČ, VOJCO
ANTON
Председатель
111 JAMNIK, SILVA
112 KORPIČ, ETEKLA
113 VIDOVIČ, ZDENKA

Испания

- 114 GARCÍA CRESPO,
MILAGROS
Председатель
115 DE LA ROSA, ANTONIO
116 FERNÁNDEZ DÍAZ,
ANDRÉS
117 MANTECA, VÍCTOR
118 HERNÁNDEZ, JERÓNIMO

Швеция

- 119 AHLENIUS, INGA-BRITT
Председатель
120 GROHMAN, HANS
121 STEEN, GORAN

Швейцария

- 122 PROBST, PETER
Председатель
123 BRÜGGER, PAUL
124 SCHIFFMANN, HANS

Турция

- 125 GÖNÜL, M. VECDI
Председатель
126 ALPAY, CENGİZ
127 GÜRER, CEVAD
128 KESMEZ, NECDET
129

Великобритания

- 130 BOURN, JOHN
Председатель
131 BEDWELL, BRUCE
132 COLMAN, JEREMY
133 GROGAN, FRANK
134 MARSHALL, JAMES
135 MAWHOOD, CAROLINE
136 RICKLETON, JAMES

Аргентина

- 137 C. A. CARDÓN, RUBÉN
Наблюдатель

Франция

- 138 MARCILHACY, ALAIN
Гость

Соединенные Штаты

- 139 DRACH, DON
Гость



ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД «О ПРИМЕНЕНИИ МЕР ФИНИСПЕКЦИИ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ОБЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ РЫНКОВ, В СЕКТОРЕ ПРОИЗВОДСТВА БАРАНЬЕГО И КОЗЬЕГО МЯСА»

Первый специальный доклад, поданный в конце 1995 года в Европейскую Счетную палату, анализирует функционирование Общей Организации Рынков (ООР) в секторе производства бараньего и козьего мяса начиная с 1989 года, а также ход выполнения стоящих перед ней задач, как то: стабилизация рынков и улучшение уровня жизни сельского населения, работающего в этом секторе. Все эти показатели рассматривались с точки зрения рационального финансового управления. Счетная палата проверила как деятельность Комиссии, так и семи государств-членов: Греция, Испания, Франция, Ирландия, Италия, Португалия и Великобритания, к которым относятся 95% сектора. Выяснилось, что применяемые методы администрирования весьма несходны между собой и что внутренний контроль недостаточен. Меры, предпринятые для

контроля бюджетных расходов по данному сектору, объем которых значительно увеличился, имели незначительный успех. Такое положение вещей заставляет Счетную палату рекомендовать Комиссии пересмотреть механизма действия ООР в силу его неадекватности: этот механизм в теперешнем его виде способствует увеличению конкуренции продукции этого сектора с говяжьим мясом, чьи излишки лежат тяжелым бременем на бюджете Европейского Союза.

По мнению Счетной палаты, необходимо применять более селективный подход при распределении субсидий, основной целью которых должно стать поддержание на прежнем уровне доходов производителей, чей скот находится в неблагоприятных зонах, где нерентабельны другие виды сельскохозяйственного производства.



АДМИНИСТРИРОВАНИЕ РАСХОДОВ ЕВРОПЕЙСКОГО ФОНДА ОРИЕНТАЦИИ И ГАРАНТИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ, СЕКТОР «ОРИЕНТАЦИЯ», В ПОРТУГАЛИИ (1988-1993 гг.)

Договор о присоединении Португалии к Европейскому Сообществу предусматривал ввод в действие специальной программы (РЕДАР), целью которой является содействие интеграции сельскохозяйственного производства Португалии в общую систему Сообщества. В специальном докладе, одобренном в октябре 1995 года, Счетная палата проанализировала финансовый аспект управления ресурсами Сообщества, выделенными на эту программу, с тем, чтобы определить, применялись ли в достаточной степени критерии экономии, эффективности и продуктивности в процессе расходования этих фондов. Счетная палата пришла к заключению, что результаты реализации некоторых основных

частей программы весьма отличались от предусмотренных в соответствии с поставленными задачами. Так, эффективность некоторых из принятых мер оказалась совершенно недостаточной.

В отчете также указывается на другие недостатки, допущенные португальской администрацией, в частности в области административной и контрольно-финансовой практики.

Заключая свой доклад, Счетная палата утверждает, что, как Комиссия, так и власти Португалии, ответственны за совершенные ошибки, и прежде всего за то, что не была проведена проверка экономической осуществимости наиболее важных проектов.

СОВЕЩАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ-ПОСРЕДНИКОВ СОСТОЯВШЕЕСЯ В МАДРИДЕ 16 И 17 АПРЕЛЯ 1996



8

По приглашению Счетной палаты Испании 16 и 17 апреля 1996 года в Мадриде было проведено совещание представителей-посредников Высших Органов финансового Контроля под председательством господина Дельгадо Санчеса (Delgado Sánchez). В числе пунктов повестки дня данного совещания фигурировала Декларация Достоверности, разработанная Европейской Счетной палатой. Декларация подверглась широкому обсуждению, причем особое внимание было уделено вопросу сотрудничества с Национальными органами государственного контроля. В связи с этим вопросом к участию в совещании был привлечен английский представитель в Европейской Счетной палате, господин Уиггинс (Wiggins).

Представитель Италии в Европейской Счетной палате, господин Клементе (Clemente), принял участие в дискуссии о совместных фининспекциях. Он указал, что два отдела Европейской Счетной палаты (ответственные за структурные фонды и за помощь развитию) готовы взять на себя организацию таких совместных ревизий. Директор отдела внешних сношений, представитель-посредник Европейской Счетной палаты, господин Шмидт-Геррицен (Schmidt-Gerritzen), выступил, со своей стороны, с документом о сотрудничестве между Европейской Счетной палатой (ЕСП) и Национальными Органами государственного контроля (НОГК). Это сотрудничество, которое мыслится многосторонним, нередко становится предметом критики и замечаний, в особенности в том, что касается вопросов его организации. Национальным Органам государственного контроля было предложено представить в Европейскую Счетную палату



Официальная фотография участников совещания представителей-посредников. Мадрид, апрель 1996 года.

предложения касательно этой конкретной сферы отношений ЕСП-НОГК с тем, чтобы выработать резолюцию по данному вопросу (в ней может предусматриваться возможность создания рабочей группы), которая будет представлена Комитету по контактам между Председателями Национальных Органов государственного контроля.

Другими темами дискуссии были балансовый отчет и перспективы деятельности специальной группы по налогу на добавленную стоимость; доклад специальной группы о применении статей 92 и 93 Договора о Европейском Экономическом Сообществе; и отчет специальной группы об общих нормах фининспектирования. Кроме этого был обсужден вопрос аттестации счетов Европейского фонда ориентации и гарантирования сельскохозяйственного развития, сектор «Гарантирования», а также включение норм ЕС о государственных контрактах во внутреннее право.

ОТЧЕТ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ЗА 1995 ГОД

Президент Европейской Счетной палаты, господин Бернхард Фридманн (Bernhard Friedmann), представил 12 ноября 1996 года Европейскому парламенту Годовой отчет и Декларацию достоверности за 1995-ый финансовый год. В этом отчете приведены многочисленные примеры неудовлетворительного бухгалтерского и финансового управления, нередко идентичные или сходные с теми, что были указаны в предыдущие годы. Цифровое выражение серьезных ошибок, допущенных в 1995-ом финансовом году в операциях по платежам составляет 4.000 миллионов. Природа этих ошибок самая разнообразная; основное количество просчетов (90%) было совершено на уровне государств-участников, прежде всего, на уровне конкретных национальных учреждений-исполнителей, ответственных за операции (22%), а также организаций-бенефициаров (54%). 36% ошибок относятся на долю Европейского фонда ориентации и гарантирования сельскохозяйственного развития, сектор "Гарантирования", и 42% на долю Структурных фондов. Критикуется также деятельность самой Комиссии. Счетная палата особо настаивает на необходимости четко определить методологию проверки бухгалтерской отчетности, а также на том, чтобы нормы, регулирующие распределение Структурных фондов, были исчерпывающими и не вызывали разночтений. В своем обращении к Европейскому Парламенту господин Фридманн, говоря о разделе поступлений, особо указал на факт уменьшения поступлений по статье налога на добавленную стоимость, вызванного отменой, с 1.1.1993 года, фискальных ограничений. Он также подчеркнул, что Счетная палата считает неудовлетворительным метод расчета Валового Национального Продукта (ВНП), примененный государствами-участниками. По разделу расходов господин Фридманн отметил, что единая сельскохозяйственная политика, вступившая в действие в 1992 году, начинает приносить свои плоды, хотя в некоторых сферах производства продолжают еще существовать проблемы. В отношении Структурных Фондов замечания касаются, в основном, необходимости

придерживаться при ассигновании фондов критерия разумности, а также необходимости внести корректирующие поправки с целью избежать различий между показателями платежных объемов кредитов и реально произведенных платежей. В отношении сферы банковских операций Европейская Счетная палата (ЕСП) выразила свое сожаление о том, что не располагает необходимыми условиями для того, чтобы провести удовлетворительную финансовую проверку Европейского фонда инвестиций.

По разделу исследований были отмечены многочисленные отклонения, имевшие место по выплатам некоторым ведомствам. В отношении стран Восточной и Центральной Европы было указано, что в сфере договоров, заключенных в конце 1995 года, отмечаются задержки по принятым обязательствам на, примерно, 2.000 миллионов эки по программе PHARE и, примерно, на 644 миллиона эки по программе TACIS. Финансовая проверка фондов сотрудничества с развивающимися и третьими странами выявила значительные различия между показателями ассигнованных кредитов и кредитов платежей, а также увеличение, имевшее место в декабре 1995 года, объема принятых обязательств.

По разделу Европейского фонда развития, Счетная палата констатировала, что некоторые страны не выполнили, в отношении использования фондов компенсации, принятого ими обязательства уделять особое внимание группам государств, находящимся в наиболее неблагоприятном положении. В Годовом отчете, однако, были отмечены и положительные результаты: так, Комиссии удалось в ряде случаев ввести усовершенствования, необходимые для рационализации финансовой и бухгалтерской деятельности. В заключение Счетная палата еще раз подчеркнула, что в сфере использования фондов политика предотвращения мошенничества и расточительства значительно более рентабельна, чем практика вскрытия и наказания, при которой рекуперация растроченных средств нередко оказывается проблематичной.

По разделу расходов было отмечено, что единая сельскохозяйственная политика, вступившая в действие в 1992 году, начинает приносить свои плоды.

По разделу Европейского фонда развития Счетная палата констатировала, что некоторые государства не выполнили принятого ими обязательства уделять особое внимание группам стран, находящимся в наиболее неблагоприятном положении.



СПЕЦИАЛЬНЫЕ ДОКЛАДЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

На протяжении 1996 года Европейская Счетная палата утвердила три специальных доклада.

Специальный доклад 1/96: Программы MED

Программы MED нацелены на стимулирование, в сотрудничестве с

третьими странами средиземноморского региона, формирования зоны экономического благополучия в рамках государств средиземноморского бассейна. В политической сфере данные программы направлены на укрепление демократического процесса и региональной интеграции этих стран. Так, в 1992 и 1994

годах Европейское Сообщество финансировало пять программ MED, общий объем которых составил 75,8 млн. евро экю.

В ходе осуществления контроля в этой области, Европейская Счетная палата установила отклонения и существенные недостатки в сфере администрирования финансов, вызванные как недостаточной разработанностью программ, так и неадекватностью механизмов распределения и надзора. Вследствие этого Европейская Счетная палата рекомендовала Комиссии пересмотреть приемы, применяемые в разработке, управлении и реализации данных программ. Комиссия, со своей стороны, намеревается принять надлежащие меры.

Специальный доклад 2/96: AMUE (Мостар)

Второй специальный доклад, утвержденный в июле 1996 года, касается управления городом Мостар (бывшая Югославия), осуществляемого Европейским Сообществом. В мае 1994 года Совет утвердил единую программу действий в сфере Внешней Политики и Политики Безопасности (ВПИБ), целью которой было гарантировать управление Мостаром, городом особо пострадавшим в результате военных действий в Боснии-Герцеговине. В своем докладе Счетная палата отмечает, что политические цели, одной из которых было восстановление мирного сосуществования между различными секторами населения города, были достигнуты с чрезвычайным отставанием, вследствие отказа конфликтующих сторон от сотрудничества. Напротив, в том, что касается экономических задач (восстановление и развитие новой городской инфраструктуры), результаты в целом соответствуют

первоначальным установкам.

Счетная палата указала, тем не менее, на некоторые недостатки или аномалии, замеченные в сфере администрирования финансов и контроля фондов Сообщества, предназначенных для управления городом. Набор на работу персонала, чьей задачей было помогать Администратору, также представлял некоторые проблемы.

Специальный доклад 3/96: Политика туризма и ее стимулирование

Деятельность Европейского Союза в этой сфере предполагает как осуществление мероприятий, непосредственно стимулирующих туризм (прямые действия), так и принятие мер, направленных на развитие инфраструктур, связанных с туризмом.

Хотя прямые действия по развитию туризма представляют менее 1% бюджетных средств, предназначенных на эти цели, доклад Счетной палаты, сосредоточивается, в основном, на них, вследствие их специфического характера, а также в связи с предполагаемыми аномалиями, существующими в данном секторе вот уже несколько лет.

Так, Счетная палата подчеркивает недостаточную оперативность Комиссии в отношении этих предполагаемых отклонений. В связи с реализацией плана прямых действий по развитию туризма, Счетная палата отмечает, среди прочих, отсутствие ясности критериев при отборе проектов, а также недостатки ревизий «на месте», проведенных Комиссией. Составители доклада приходят к заключению о необходимости, пересмотреть программу прямых действий, а также улучшить координацию и оценку мероприятий Сообщества по развитию туризма, в особенности в отношении использования структурных фондов.

Европейская Счетная палата рекомендовала Комиссии пересмотреть приемы, применяемые в разработке, управлении и реализации программ MED.

Европейская Счетная палата отметила определенные недостатки и аномалии в сфере администрирования финансов и контроля фондов Сообщества, предназначенных для управления Мостаром.



Совещание Комитета по контактам между Председателями Высших Органов финансового Контроля Европейского Союза

19 и 20 ноября 1996 года в штаб-квартире Европейской Счетной палаты в Люксембурге состоялось совещание Комитета по контактам между Председателями Высших Органов финансового Контроля Европейского Союза (национальные Счетные палаты пятнадцати стран-членов и Европейская Счетная палата). Агенты-посредники предварительно подготовили на своей сессии, состоявшейся в Люксембурге в сентябре 1996 года, различные пункты повестки дня, которые включали, кроме отчетов рабочих групп (о ревизии налога на добавленную стоимость; о статьях 92 и 93 Договора Европейского Экономического Сообщества; о

государственных контрактах; об общих нормах финконтроля, а также координации ревизионных мероприятий), следующие пункты:

- ход работы Межправительственной Конференции (МК);
- Декларация достоверности, подготавливаемая ежегодно Европейской Счетной палатой;
- сотрудничество между Европейской Счетной палатой и национальными Счетными палатами;
- опыт совместных ревизий, осуществленных Европейской Счетной палатой и Европейской Комиссией;

– финансовое мошенничество в международной сфере.

По просьбе итальянской Счетной палаты был рассмотрен вопрос о контроле применения критериев Маастрихта в отношении бюджетов государств-членов. Господин Бернхард Фридманн (Bernhard Friedmann), председатель Европейской Счетной палаты, предложил со своей стороны обсудить тему Межправительственной Конференции, напомнив предложения, предназначенные в докладе Европейской Счетной палаты группе, занимающейся рассмотрением данного вопроса:

- 1) Подтверждение в Договоре права Европейской Счетной палаты настаивать на своих полномочиях в сфере финансового контроля, вплоть до представления иска об обжаловании в Европейский Суд.
 - 2) Признание Палаты в качестве «Счетной палаты всего Европейского Союза».
 - 3) Включение в Договор права доступа к информации, находящейся в распоряжении любого учреждения, администрирующего доходы или расходы ресурсов Сообщества.
- Комитет по контактам также постановил создать новую рабочую группу, занимающуюся изучением практических аспектов взаимодействия Европейской Счетной палаты и Национальных органов контроля (НОГК) государств-участников. Тринадцать НОГК выразили согласие участвовать вместе с Европейской Счетной палатой в данной рабочей группе. Счетная



Официальная фотография Комитета по контактам между Председателями Счетных палат Европейского Союза, Люксембург, ноябрь 1996 г.

палата Германии была единогласно выбрана председателем группы.

В конце совещания господин Фридманн поблагодарил всех участников за содействие и призвал их продолжать оказывать содействие работе Европейской Счетной палаты.



Семинар по сотрудничеству между Европейской Счетной палатой и 13-тью Высшими Органами финансового Контроля стран Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ) (Люксембург, 21, 22 и 23 октября 1996 г.)

С 21 по 23 октября в штаб-квартире Европейской Счетной палаты в Люксембурге прошел семинар, организованный по просьбе 13-ти ВОФК стран Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ), темой которого стали развитие и интеграция в Европейский Союз.

В связи с этим Председатель Европейской Счетной палаты, господин Фридманн, в сопровождении господина П. Эверарда (P. Everard), члена палаты, ответственного за сектор «Мероприятия в поддержку СЦВЕ, новых независимых государств (бывшего СССР) и Монголии», принял 13 делегаций (35 человек, среди которых находились председатели Высших Органов финансового Контроля СЦВЕ), а также представителей Европейской Счетной палаты, Европейского парламента и EUROSAI.

Два доклада, открывшие семинар, были посвящены следующим темам:

– «Перспективы и эволюция отношений

между Европейским Союзом и СЦВЕ (стратегия до-присоединения)». Доклад по этому вопросу сделал господин Ф. Ламур (F. Lamoureux), Заместитель Генерального Директора Европейской Комиссии;

– «Роль EUROSAI в Европе и, в частности, в странах Центральной и Восточной Европы». Доклад сделал господин Л. Воленек (L. Volenek), президент EUROSAI.

Также состоялись выступления госпожи И. Вентура (I. Ventura), Финансового инспектора Европейской комиссии, по вопросу инициативы Комиссии «SEM 2000» (Sound Efficient Management — программа совершенствования управления финансами) и ее влияния на децентрализацию управления. Г-н С. Кларк (S. Clark), представитель Европейского парламента, подвел итоги шестилетнему периоду сотрудничества со странами PHARE (программа PHARE является основным инструментом финансовой поддержки

стратегии предварительного присоединения стран Центральной и Восточной Европы к Европейскому Союзу).

Вслед за этим были рассмотрены три специальные темы:

– Роль Высших Органов финансового Контроля в стратегии предварительного присоединения. Тема была представлена господином Х. Вебером (H. Weber), членом Европейской Счетной палаты. Господин Я. Ушкевич (J. Uszkiewicz), Заместитель Председателя Высшей счетной палаты Польши, дополнил это сообщение, рассказав о формах сотрудничества в этом вопросе между представляемым им учреждением и венгерской Счетной палатой (в основном на законодательном уровне).

– Развитие программы PHARE в направлении создания структурного фонда. Господин А. Кастельс (A. Castells), член Европейской Счетной палаты и господин Ж. М. Гаванье (J. M. Gavanier), Заведующий Отделом Европейской Счетной палаты, подробно остановились на вопросах функционирования и методов фискального контроля этих двух программ. Вслед за этим г-н Б. Фридманн (B. Friedmann) проанализировал последствия превращения программы PHARE в структурный фонд.

– Сотрудничество между Высшими Органами финансового Контроля СЦВЕ и с Европейской Счетной палатой. На эту тему выступили г-н Г. Клементе (G. Clemente), член Европейской Счетной палаты, и г-н И. Шандор (I. Sándor), Заместитель

Председателя венгерской Счетной палаты. В этой связи были рассмотрены вопросы теории и практики совместных ревизий.

Докладчики вслед за этим обсудили проблемы, с которыми сталкиваются Высшие Органы финансового Контроля стран СЦВЕ в процессе подготовки своего вступления в Европейское Сообщество (доклад господина И. Богдана /I. Bogdan/, председателя румынской Счетной палаты). В качестве Директора Отдела Внешних Сношений и Юридической Службы, а также в качестве агента-посредника между Европейской Счетной палатой и Национальными органами государственного контроля, выступил г-н Н. Шмидт-Геррицен (N. Schmidt-Gerritzen). Он рассмотрел функционирование и цели работы структур-посредниц между Европейской Счетной палатой и ВОФК Европейского Союза.

Представители Комиссии (г-н Х. Лоан /H. Lohan/, начальник секции Европейской Комиссии) и программы SIGMA (PHARE-ЕО Р, г-н Ларсон /Larson/) поделились опытом межведомственного сотрудничества стран СЦВЕ и рассказали о перспективах сотрудничества с ВОФК.

В конце Семинара, председатели присутствующих делегаций подписали Декларацию о сотрудничестве, которая послужит основой для создания постоянных организационных структур совместных действий, служащих делу усиления кооперации.



Официальная фотография участников Семинара СЦВЕ-ЕСП (Страны Центральной и Восточной Европы — Европейская Счетная палата). Октябрь 1996 года.

Институт Генерального Аудитора Норвегии (*Riksrevisjonen*): его место в государственной структуре

Бёрг СЕЛОС

Заместитель Генерального аудитора

Институт Генерального аудитора, ИГА, принадлежит, в системе государственной структуры Норвегии, к учреждениям законодательной власти. ИГА действует независимо от исполнительной власти, подчиняясь и отчитываясь только перед органами законодательной власти (*Storting*).

Происхождение и прецеденты

Институт Генерального аудитора (ИГА) есть контрольный орган норвежского парламента (*Storting*). Его происхождение восходит к норвежской конституции 1814 года, которая гласит, что *Storting* избирает на четырехлетний срок пять Генеральных аудиторов, чей задачей является ежегодный анализ финансовых отчетов правительства, то есть государственного бюджета Норвегии.

Эти пять Генеральных аудиторов, один из которых назначается Председателем группы, образуют Генеральный Совет Аудиторов, обладающий правом устанавливать нормы и следить за их исполнением в области общей политики. Председатель и Делегат несут ответственность за повседневный контроль и управление организацией. В особые обязанности Делегата, чей пост является руководящим в ИГА, входит координация и установление очередности использования фискальных ресурсов внутри самой организации.

Годовой Бюджет ИГА должен быть одобрен Президиумом Парламента перед тем, как быть направлен на пленарную сессию для утверждения. Внутри конституционной структуры государства, ИГА всегда

относился к законодательной власти. Он независим от исполнительной власти, подчиняясь и отчитываясь только перед законодательной властью (*Storting*). Закон о Ревизии 1918 передал ИГА полномочия для ревизии и контроля счетов и реестров всех государственных органов и ведомств; до указанного Закона данные функции выполняла специальная внутри-ведомственная государственная организация. Закон также предусматривает реализацию со стороны ИГА анализа всех действий и распоряжений Государства и государственных органов, относящихся к государственным фондам и любому другому типу государственного имущества. Для выполнения этих задач ИГА может затребовать всю необходимую информацию.

Аудиторские операции. Контроль финансовой деятельности

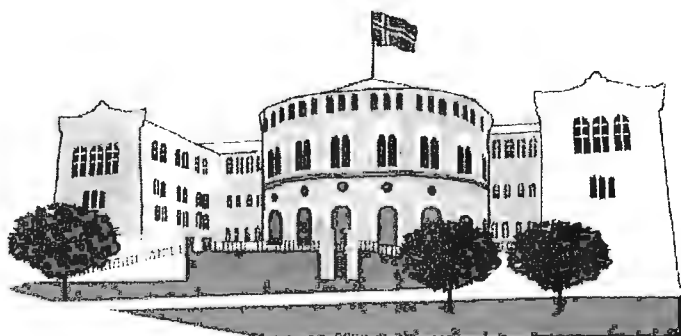
Проводимый ежегодно анализ баланса Правительства, а также подготовка и оглашение содержания государственных счетов составляет важный аспект деятельности ИГА.

Это требует и предполагает постоянный анализ и проведение текущих ревизий, осуществляемых на протяжении всего



13

Финансовая проверка администрации ресурсов концентрирует свое внимание не столько на объеме государственных затрат, сколько на целесообразности и эффективности расходования государственных средств.



Storting:
Парламент Норвегии

финансового года, а также изучение отчетов конкретных государственных учреждений (министерств, организаций, ведомств и т. д.), которые, в конечном итоге, находят свое отражение в государственных счетах. В настоящее время цель финансового контроля прежде всего состоит в том, чтобы гарантировать соответствие приемов бухгалтерского учета и составления балансов установленным государством политике и правилам бухгалтерского делопроизводства; а также добиться:

- надлежащих санкционирования и регистрации финансовых операций;
- соответствия счетов и отчетности основным действующим положениям;
- оперативного и соответствующего действительности отражения в счетах и отчетности достигнутого экономического эффекта за конкретный отчетный период.

Контроль управления финансами

При контроле управления финансами основное внимание уделяется не количеству израсходованных государственных средств, но тому, как производятся расходы и к каким результатам приводят. Этот тип контроля предполагает систематическую оценку использования и администрирования активов, а также распределения государственных фондов, и основан на критическом анализе целей, использования ресурсов и полученных результатов. Финансовый контроль и контроль администрирования не могут рассматриваться как нечто взаимоисключающее или противоречащее — они находятся в отношении взаимного дополнения. Традиционный финансовый контроль зачастую является адекватным и даже необходимым исходным пунктом для более глубокого и всеобъемлющего контроля управления. Хотя контроль управления начал осуществляться уже в начале восьмидесятых годов, в 1996 году был создан новый отдел, специализирующийся на контроле управления.

Консультативная деятельность

При обнаружении нерегулярных или сомнительных действий ИГА может посчитать необходимым рекомендовать меры по предотвращению в будущем подобных актов. Такая, ограниченная, мера воздействия может оказаться достаточной и в случаях, когда обычные механизмы внутреннего контроля или рабочих приемов оказываются неэффективными или требуют совершенствования. В подобных ситуациях ИГА может действовать в качестве органа информирования, доводя до сведения прочих государственных ведомств или организаций, соответствующие консультативные

циркуляры или директивы. В случае необходимости ИГА может предоставлять в их распоряжение свой собственный опыт и знание систем, приемов и методов, доказавших свою эффективность. Нередко ИГА приглашается в качестве консультанта при подготовке законодательных инициатив, разработке уставов и директив, а также при проведении структурных изменений в министерствах.

Контроль за доходами правительства

Важной обязанностью ИГА является следить за тем, чтобы доходы правительства учитывались и регистрировались в соответствии с бюджетом и согласно действующим законам и положениям. Основными статьями доходов являются следующие:

- налог на добавленную стоимость;
- подоходный налог и налог на недвижимость;
- налог на горючее; налог на право производства бензина и газа;
- налог на государственное страхование (медицинское обслуживание и пенсии).

Помимо анализа бухгалтерской отчетности и расчетов, процедура контроля также включает в себя рассмотрение и оценку внутренних приемов контроля, действующих в соответствующих министерствах и их собственных органах сбора поступлений.

Государственное имущество и приобретенные права

Управление государственными активами предполагает как охрану, использование и обслуживание государственного имущества, так и осуществление операций по купле-продаже, по передаче собственности, администрирование доходов, получаемых от рент или передачи в аренду на длительный срок, и т. д.

Недвижимое имущество государства включает в себя здания, земельные участки, сельскохозяйственные угодья и земли, занятые лесными массивами, заповедники национального и местного значения, обширные горные участки, что составляет 35% территории Норвегии. Собственностью государства являются, среди прочих, все виды прав на нефть, газ, минералы, рудники, охоту и рыбную ловлю. Гарантировать администрирование всех этих природных ресурсов страны, расположенных как на континентальной территории, так и на континентальной платформе, в соответствии с соглашениями, установками и целям, выработанными в Storting, есть важная задача, для оценки реализации которой могут быть привлечены в качестве принципалов анализа такие факторы, как экология и защита окружающей среды. Одновременно, ИГА применяет максимум усилий для того, чтобы добиться эффективного и

Гарантировать администрирование национальных ресурсов страны в соответствии с соглашениями, установками и целями, выработанными в Storting, есть важнейшая задача.



экономически выгодного управления этими активами, для чего он, например, производит оценку договорных обязательств и эксплуатационных ресурсов, фигурирующих в годовых финансовых отчетах.

Обязанности надзора ИГА в отношении нефти и газа имеют в виду, в основном, государственное право собственности на континентальную платформу. Так, ИГА контролирует Министерство Промышленности и энергетики от лица Storting, и наблюдает за деятельностью нефтяной компании Norwegian State Oil Company, являющейся эксклюзивной собственностью государства.

Контроль за финансовой деятельностью ведомств, предприятий и государственных банков

Некоторые из государственных предприятий являются в действительности «инструментами политики государства». Они представляют собой важную часть государственной администрации, причем их расходы и доходы включены в бюджет и финансовые счета правительства. Предприятия данного типа, как, например, железная дорога, почта, телекоммуникации, электроснабжение и т. п., составляют основную часть экономической инфраструктуры страны. Деятельность и финансовая отчетность этих ведомств подвергаются со стороны ИГА тому же типу контроля, что и традиционные государственные организации. Как уже было упомянуто ранее, государство является единственным или основным собственником определенного количества промышленных или коммерческих предприятий, многие из которых не входят в привычную сферу государственного управления и имеют своеобразный характер, как в том, что касается приемов работы, так и в отношении своих задач и целей. У некоторых из них особый юридический статус, а многие организованы как компании с ограниченной ответственностью, и действуют в соответствии с Законом об акционерных обществах, подчиняя свою деятельность его законодательным положениям. Одним из предприятий, входящим в эту категорию и широко известным как на национальной, так и на международной арене, является Statoil. Прежде было уже отмечено, что ИГА не инспектирует предприятия как таковые, но контролирует управление, осуществляемое соответствующим министром (и подчиненным ему отделом) в качестве единственного или основного акционера, выступающего от имени государства, перед которым оно несет конституционную (и, естественно, политическую) ответственность, отчитываясь перед законодательной властью. Методы и средства, необходимые для того, чтобы ИГА мог выполнять свои функции, были предоставлены путем внесения ряда

поправок в некоторые установки Закона об акционерных обществах. Эти поправки применяются исключительно в отношении компаний, являющихся эксклюзивной собственностью государства или собственностью, в которой государство участвует на паях. Основная цель этих мер состоит в том, чтобы установить и гарантировать соответствующие каналы информации, предоставляющие и бухгалтерский отчеты компаний, а также периодические отчеты и доклады о финансовом положении, в случае затребования таковых. ИГА может также потребовать предоставления всех актов заседаний Совета Директоров, Совета Представителей и Общего Собрания Акционеров. Наконец, ИГА может запросить любую информацию или попросить разъяснений как от Министерства, так и от самой компании и ее аудитора и, если сочтет это необходимым, подвергнуть скрупулезному анализу финансовое положение компании.

Отчетность перед парламентом

Результаты и заключения финансового контроля государственных счетов, произведенного ИГА, как и заключения текущих ревизий различных министерств и многочисленных организаций, ведомств и других органов, проведенных на протяжении года, представляются ежегодно в итоговом отчете, который получает официальное наименование Документ № 1. Этот отчет обычно поступает в Storting осенью, после окончания летних каникул, и покрывает последний контрольный период. Большое количество отклонений или несоответствий, большей или меньшей степени тяжести, специально неотмеченные в отчете за контрольный период, исправляются или оговариваются непосредственно в процесс ревизии между ИГА и заинтересованной стороной. Это означает, что в Документе № 1 обычно отражаются наиболее важные случаи, в которых затронуты принципиальные вопросы, среди которых следует указать:

- чрезмерные расходы или недостаточные поступления в сравнении с бюджетом;
- различные интерпретации существующего законодательства или установленной практики;
- неадекватные или несанкционированные распоряжения;
- важные вопросы, о которых ИГА считает необходимым проинформировать Storting.

ИГА предоставляет для каждого случая или пункта, фигурирующего в отчете, краткое изложение обстоятельства, а также разъяснения, данные соответствующим министерством. Наконец, ИГА предлагает

Некоторые государственные предприятия являются в действительности «инструментами политики государства», составной частью государственной администрации.



свои собственные рекомендации в отношении предполагаемой и желаемой реакцией Storting. Эти реакции или «приговоры» классифицируются как «одобрено», «может быть одобрено», «подлежит изучению», в зависимости от степени критичности, которая считается необходимой.

«Одобрено»

Принимается тогда, когда ИГА рекомендует одобрить соответствующую операцию, даже если сделка содержит незначительные погрешности.

«Может быть одобрено»

Предполагает некоторую проблематичность, сущность которой уточняется исходя из предварительных положений.

«Подлежит изучению»

Данный гриф используется, когда ИГА находит, что ситуация не была достаточно прояснена и требует дальнейшего изучения. В этом случае предполагается обратиться к анализу предпосылок.

Большая или меньшая степень важности, придаваемой докладу ИГА и его рекомендациям определяется мнениями и

взглядами, выраженными на пленарной сессии комитета и во время дебатов в Storting. Комментарии и рекомендации, возникающие в ходе этих заседаний, могут стать важным референтным пунктом и руководством на будущее, как для государственной администрации, так и для самого ИГА.

В Документ № 1 обычно не включаются результаты финансовой инспекции или контроля действий соответствующего министра и подчиненного ему отдела, так как они относятся к деятельности корпораций, являющихся независимыми организациями или собственностью государства, и отражаются в другом отчете. Согласно действующим нормам и регламенту, подотчетное министерство должно предоставить ИГА годовой отчет по компании или компаниям, находящимся под его ответственностью, а также уже проверенные финансовые балансы, копии соответствующего акта годового собрания акционеров и любое дополнительное замечание по усмотрению министра. ИГА, в свою очередь, направляет эти документы в Storting вместе со своими собственными комментариями, не обязательно критического характера, но затрагивающими вопросы, могущие повлиять на ситуацию компании и, потому, возможно, представляющие интерес для Storting.

ИГА не осуществляет непосредственную финансовую проверку деятельности предприятий, но контролирует результаты управления, осуществляемого министром и его ведомством.



Счетная палата Российской Федерации

Хачим М. Кармоков

Председатель Счетной палаты Российской Федерации

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», вступил в силу 14 января 1995 года. В соответствии с этим законом Счетная палата имеет статус «постоянно действующего органа государственного контроля, подотчетного Федеральному собранию».

Статус

Создание Счетной палаты Российской Федерации предусмотрено статьей 101 Конституции Российской Федерации, которая, в частности, гласит:

«Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом». Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», вступил в силу 14 января 1995 года. В соответствии с этим законом она

имеет статус «постоянно действующего органа государственного контроля, подотчетного Федеральному собранию». Статус, полномочия, функции и обязанности Счетной палаты в основном соответствуют Лимской декларации ИНТОСАИ.

Независимость

Счетная палата обладает полной организационной и функциональной независимостью, необходимой ей для эффективного выполнения возложенных на нее задач. Это означает, что никто извне не



праве приостановить проведение проверок или вмешаться в процесс их проведения или видоизменить их результаты. Ее независимый статус подкрепляется и финансовой самостоятельностью, т. е. расходы на ее содержание утверждаются в качестве отдельной строки в федеральном бюджете.

Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы.

Кроме того, законом гарантируется независимое положение руководителей Счетной палаты — Председателя, заместителя Председателя и 12 аудиторов: — они назначаются и утверждаются парламентом на 6 лет, т. е. на более длительный срок, чем срок полномочий самого парламента.

Они не могут быть привлечены к уголовной ответственности без согласия той палаты Федерального Собрания, которая их назначила.

Они могут быть досрочно освобождены от должности решением одной из палат Федерального Собрания, если за такое решение проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов палаты.

Формирование и основные задачи Счетной палаты

Федеральным Собранием Российской Федерации в апреле 1995 года на паритетных началах была образована Коллегия Счетной палаты из 14 членов. В ее состав Председателя и шесть аудиторов назначила Государственная Дума, а заместителя Председателя и шесть других аудиторов назначил Совет Федерации. Проведя свое первое заседание Коллегии 12 апреля 1995 года, Счетная палата приступила к исполнению возложенных на нее Конституцией обязанностей. Главной задачей, стоящей перед Счетной палатой, является организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, определение эффективности и целесообразности расходования государственных средств и эффективность использования федеральной собственности. Кроме того, Счетная палата исполняет ряд обязанностей, которые дополняют и расширяют ее контрольные полномочия, традиционно присущие высшему контрольно-ревизионному органу. В частности, она ежеквартально по установленной форме представляет парламенту оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводятся фактические данные о доходах и расходах в сравнении с показателями, утвержденными законом о федеральном бюджете на текущий год. Она проводит экспертизу и дает заключения по проекту федерального бюджета,

проектам законов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы, проектам международных договоров, влекущих правовые последствия для федерального бюджета, проектам федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета.

Полномочия Счетной палаты

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Кроме того, контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения, вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность, либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. Аналогичным образом распространяются полномочия Счетной палаты на деятельность политических партий, профсоюзов и иных общественных и негосударственных некоммерческих организаций и фондов.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата может направлять руководителям проверяемых организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений и нахождение виновных, а также обязательные для исполнения предписания.

Аудиторские направления работы

Контрольная деятельность Счетной палаты осуществляется по двенадцати направлениям контрольно-ревизионной деятельности, возглавляемым аудиторами Счетной палаты. У каждого из аудиторов имеется штат инспекторов для проведения контрольных мероприятий в закрепленной за ним области контрольно-ревизионной работы (в среднем в пределах 50 человек).

Инспектора Счетной палаты

Костяк аппарата Счетной палаты — инспекторский корпус — играет основную

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, а также на федеральные внебюджетные фонды.



роль в проведении контрольных мероприятий. Акты, составляемые инспекторами Счетной палаты в ходе проверок, представляют собой юридическую базу практически для всех последующих документов, исходящих из Счетной палаты по ее основной деятельности. За достоверность результатов проводимых инспекторами Счетной палаты ревизий и проверок они несут персональную ответственность в соответствии с действующим законодательством. Законодатель предусмотрел также меры по ограждению сотрудников Счетной палаты от давления с целью воспрепятствовать исполнению ими своих служебных обязанностей. В новый Уголовный кодекс, вводимый в действие с 1997 года, включена также специальная статья, предусматривающая наказание за отказ предоставить инспекторам Счетной палаты необходимые для проведения проверки или ревизии документы.

Взаимоотношения Счетной палаты с регионами

Счетная палата является федеральным контрольным органом и не имеет региональных отделений в субъектах Российской Федерации. Поэтому, при проведении проверок на местах, затрагивающих вопросы взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов федерации, является желательным и, иногда, необходимым, сотрудничество с региональными контрольно-ревизионными органами. В рамках налаживания такого сотрудничества Счетная палата заключила договоры с Самарской областной Думой, с Воронежской контрольно-счетной палатой, Контрольно-счетной палатой Ханты-Мансийского национального округа. Круг охватываемых подобными договорами региональных контрольных органов будет расширяться и впредь.

Принципы руководства: сочетание единоначалия и коллегиальности

Как и перед любым контрольным органом, которому приходится действовать в переходный период, перед Счетной палатой стоит непростая задача обеспечить необходимую функциональную эффективность и объективность и в то же время избежать внешнего влияния заинтересованных сил на результаты контроля. Действующий Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» предоставляет условия для решения этой задачи. Достигается это гибким сочетанием принципов единоначалия и коллегиальности в руководстве Счетной палатой. Закон разграничивает компетенцию Председателя Счетной палаты, аудиторов и Коллегии

Счетной палаты. Кадровые вопросы, например, относятся к компетенции Председателя, а утверждение планов работы Счетной палаты — к компетенции Коллегии.

С другой стороны, в повседневной практической работе по своим направлениям аудиторы обладают широкими полномочиями, что закреплено в соответствующей статье закона. Подобная система позволяет Счетной палате успешно действовать в сложных условиях экономических и политических преобразований в России, нередко сопровождающихся кризисными явлениями во многих сферах жизни, криминализацией общества, а также фактами коррупции.

Некоторые практические результаты деятельности

В недавно направленном Федеральному Собранию и опубликованном отчете о работе Счетной палаты приводятся такие данные, характеризующие ее деятельность в первый год существования.

В 1995 году Счетной палатой, по всем направлениям ее деятельности, было проведено 303 контрольных мероприятия, охвативших 400 объектов всех уровней, включая административно-хозяйственные органы субъектов Российской Федерации. Счетная палата провела 69 проверок по решениям Коллегии Счетной палаты; запросам Президента Российской Федерации; поручениям Совета Федерации и Государственной Думы, оформленным постановлениями комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации; обращениям не менее одной пятой от общего числа депутатов (членов) Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, запросам Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и других органов, включенных Коллегией Счетной палаты в план работы.

В результате проведенной работы были выявлены серьезные нарушения в финансовой деятельности различных хозяйствующих структур, негативно отразившиеся на реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 1995 год» в части формирования доходной базы бюджета и исполнения его расходных статей.

По выявленным нарушениям Счетной палатой было вынесено:

164 представления, 27 предписаний руководителям предприятий, учреждений, организаций. Направлено 213 заключений и служебных записок в Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации.

15 заключений Счетной палаты было направлено в правоохранительные органы. Общий ущерб от вскрытых Счетной палатой нарушений оценивается в сумме

В 1995 году Счетной палатой было проведено 303 контрольных мероприятия, охвативших 400 объектов всех уровней.

Предпринятые Счетной палатой меры позволили обеспечить возврат в федеральный бюджет средств на общую сумму 1,13 трлн. рублей.



роль в проведении контрольных мероприятий. Акты, составляемые инспекторами Счетной палаты в ходе проверок, представляют собой юридическую базу практически для всех последующих документов, исходящих из Счетной палаты по ее основной деятельности. За достоверность результатов проводимых инспекторами Счетной палаты ревизий и проверок они несут персональную ответственность в соответствии с действующим законодательством. Законодатель предусмотрел также меры по ограждению сотрудников Счетной палаты от давления с целью воспрепятствовать исполнению ими своих служебных обязанностей. В новый Уголовный кодекс, вводимый в действие с 1997 года, включена также специальная статья, предусматривающая наказание за отказ предоставить инспекторам Счетной палаты необходимые для проведения проверки или ревизии документы.

Взаимоотношения Счетной палаты с регионами

Счетная палата является федеральным контрольным органом и не имеет региональных отделений в субъектах Российской Федерации. Поэтому, при проведении проверок на местах, затрагивающих вопросы взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов федерации, является желательным и, иногда, необходимым, сотрудничество с региональными контрольно-ревизионными органами. В рамках налаживания такого сотрудничества Счетная палата заключила договоры с Самарской областной Думой, Воронежской контрольно-счетной палатой, Контрольно-счетной палатой Ханты-Мансийского национального округа. Круг охватываемых подобными договорами региональных контрольных органов будет расширяться и впредь.

Принципы руководства: сочетание единоначалия и коллегиальности

Как и перед любым контрольным органом, которому приходится действовать в переходный период, перед Счетной палатой стоит непростая задача обеспечить необходимую функциональную эффективность и объективность и в то же время избежать внешнего влияния заинтересованных сил на результаты контроля. Действующий Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» предоставляет условия для решения этой задачи. Достигается это гибким сочетанием принципов единоначалия и коллегиальности в руководстве Счетной палаты. Закон разграничивает компетенцию Председателя Счетной палаты, аудиторов и Коллегии

Счетной палаты. Кадровые вопросы, например, относятся к компетенции Председателя, а утверждение планов работы Счетной палаты — к компетенции Коллегии.

С другой стороны, в повседневной практической работе по своим направлениям аудиторы обладают широкими полномочиями, что закреплено в соответствующей статье закона. Подобная система позволяет Счетной палате успешно действовать в сложных условиях экономических и политических преобразований в России, нередко сопровождающихся кризисными явлениями во многих сферах жизни, криминализацией общества, а также фактами коррупции.

Некоторые практические результаты деятельности

В недавно направленном Федеральному Собранию и опубликованном отчете о работе Счетной палаты приводятся такие данные, характеризующие ее деятельность в первый год существования.

В 1995 году Счетной палатой, по всем направлениям ее деятельности, было проведено 303 контрольных мероприятия, охвативших 400 объектов всех уровней, включая административно-хозяйственные органы субъектов Российской Федерации. Счетная палата провела 69 проверок по решениям Коллегии Счетной палаты; запросам Президента Российской Федерации; поручениям Совета Федерации и Государственной Думы, оформленным постановлениями комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации; обращениям не менее одной пятой от общего числа депутатов (членов) Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, запросам Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и других органов, включенных Коллегией Счетной палаты в план работы.

В результате проведенной работы были выявлены серьезные нарушения в финансовой деятельности различных хозяйствующих структур, негативно отразившиеся на реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 1995 год» в части формирования доходной базы бюджета и исполнения его расходных статей.

По выявленным нарушениям Счетной палатой было вынесено:

164 представления, 27 предписаний руководителям предприятий, учреждений, организаций. Направлено 213 заключений и служебных записок в Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации.

15 заключений Счетной палаты было направлено в правоохранительные органы. Общий ущерб от вскрытых Счетной палатой нарушений оценивается в сумме

В 1995 году Счетной палатой было проведено 303 контрольных мероприятия, охвативших 400 объектов всех уровней.

Предпринятые Счетной палатой меры позволили обеспечить возврат в федеральный бюджет средств на общую сумму 1,13 трлн. рублей.



свыше 5,79 трлн. рублей.

Предприятия Счетной палатой меры способствовали пресечению нарушений финансовой дисциплины на проверяемых объектах, что позволило обеспечить возврат в федеральный бюджет средств на общую сумму 1,13 трлн. рублей.

Материалы проведенных контрольных мероприятий в обязательном порядке доводились до сведения палат Федерального Собрания.

Международные связи

В соответствии со статьей 32 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата взаимодействует со счетными и контрольными палатами и органами парламентского контроля иностранных государств и их международными объединениями.

В 1995 году Счетная палата вошла в состав ЕВРОСАИ и принимала участие в ряде мероприятий, организованных в рамках этой международной организации, таких как семинар «Проверка приватизации» (Варшава, май 1995 г.), семинар «Высшие контрольные органы и внутренний контроль правительственной администрации» (Варшава, март 1996 г.), семинар «Отношение Счетной палаты с парламентом, внутренним контролем, правоохранительными органами и средствами массовой информации» (Бухарест, сентябрь 1995 г.), III конгресс ЕВРОСАИ (Прага, 1996 г.).

Счетная палата участвует в работе ряда комитетов ИНТОСАИ.

Счетная палата Российской Федерации развивает сотрудничество с зарубежными контрольными органами и на двусторонней основе. Накоплен определенный опыт конструктивного сотрудничества со Счетными палатами Белоруссии, Бразилии,

Великобритании, Венгрии, Германии, Индии, Польши и США. Предметом совместного интереса здесь являются такие вопросы как методика контрольно-ревизионной работы и практика взаимодействия контрольных органов с парламентами своих стран; проблемы взаимодействия внутреннего и внешнего контроля; организация эффективного контроля за приоритетными направлениями расходов государственных средств. Успешно развиваются связи с Федеральной счетной палатой Германии. В соответствии с программой сотрудничества попеременно в Москве и Берлине в течение 1995-1996 годов состоялось четыре семинара, объединенных общей темой: «Некоторые аспекты государственного финансового контроля». Их участники — аудиторы и инспектора Счетной палаты — были ознакомлены с опытом контрольно-ревизионной работы одной из старейших счетных палат Европы. Семинарские занятия подкрепляются стажировками сотрудников Счетной палаты в Германии по наиболее актуальным для нас вопросам контрольной работы, таким как: контроль за налоговыми органами, проверка социальных выплат, проверка государственных банков, организация деятельности Счетной палаты. В соответствии с программой сотрудничества с контрольными органами США в Москве состоялись два российско-американских семинара по вопросам контроля за исполнением бюджета и банковской системой. В марте и ноябре 1996 года в США прошли стажировку ряд сотрудников Счетной палаты по вопросам проведения бюджетных анализов и оценок. Мы убеждены в том, что углубление обмена опытом и информацией в рамках международных организаций и на двусторонней основе будут способствовать улучшению качества контроля, повышению эффективности нашей работы.

В 1995 году
Счетная
палата
вошла в
состав
ЕВРОСАИ.

Счетная
палата
участвует в
работе ряда
комитетов
ИНТОСАИ.



Австрийская финансовая инспекция: представляется Счетная палата Австрии

ДОКТОР ЭДИТ ГОЛДЕБАНД

Директор Отдела Внешних Связей Австрийской Счетной палаты

Работой Счетной палаты Австрии руководит одно лицо — ее Председатель. Функции и организационная структура Счетной палаты определены в Федеральной Конституции и уточнены в Законе о Счетной палате, принятом в 1948 году.

Историческая ретроспектива

Контрольно-ревизионная деятельность имеет в Австрии долгую традицию. Предшественником современной Счетной палаты была «Счетная камера», основанная в 1761 году для того, чтобы «вытащить на свет все отклонения, допущенные в государственных финансах, особенно в статье расходов».

В настоящее время перед Счетной палатой стоят самые разнообразные задачи, а с 1 января 1997 ей вменяется в обязанность еще одна функция: контролировать финансовую деятельность предусмотренных законом профессиональных ассоциаций.

Организационная структура

Счетная палата организована в соответствии с принципом единоначалия. Ее функции и организационная структура определены Федеральной Конституцией и уточнены в Законе о Счетной палате от 1948 года. Счетная палата подчиняется непосредственно Национальному Совету, являясь в рамках государственной структуры независимым федеральным учреждением. Ввиду того, что Австрия представляет собой федеральное государство с девятью Länder (Землями), финансовый контроль выступает в качестве функции как общегосударственной, так и конкретной Land. Таким образом, Счетная палата действует как орган Национального Совета, или как инструмент Парламентов различных Земель (Länder), в зависимости от того, осуществляет ли она финансовую инспекцию экономической деятельности Федерации или конкретной Land. И в том, и в другом случае, Счетная палата является элементом законодательной власти и независима от исполнительной власти (и прежде всего, от государственной Администрации), отчитываясь исключительно перед законодательными институтами (Национальный Совет и Парламент Länder /Земель/), так как именно они обладают так называемой «бюджетной суверенностью», то есть правом утверждать

бюджеты. Функция Счетной палаты как контрольного органа Национального Совета или Парламентов Länder (и, вследствие этого, законодательной власти) вытекает из бюджетной суверенности этих институтов, что включает в себя также право на надзор и контроль за государственными расходами, то есть предполагает «суверенность контроля».

Председатель и служащие

Персонал Счетной палаты состоит из Председателя и, на настоящий момент, 313 служащих, которые контролируют бюджетно значимую деятельность примерно 750000 человек, занятых в государственной администрации и на государственных предприятиях.

Председатель Счетной палаты избирается Национальным Советом сроком на 12 лет и не может быть переизбран. Если по каким-то причинам он не может выполнять свои функции, его заменяет служащий наиболее высокого ранга.

Статус Председателя (или замещающего его лица) приравнен к статусу членов Федерального Правительства или Правительств Länder, в зависимости от того, действует ли Счетная палата в качестве органа Национального Совета или Парламента Land. По решению Национального Совета или Парламента Land, Счетная палата может быть обвинена перед Конституционным Судом в нарушении закона.

Функции

К функциям Счетной палаты относятся, прежде всего, следующие:

1. *Финансовая инспекция экономической деятельности Федерации, Länder и муниципалитетов.*

Контроль за экономической деятельностью Федерации распространяется на:

1) всю совокупность государственной экономической деятельности Федерации,

Счетная палата пользуется полной независимостью при разработке мер финансового контроля.



финансовое управление всеми фондами, организациями, учреждениями, находящимися в ведомстве федеральных органов или лиц, назначенных федеральными органами.

2) финансовое управление предприятиями, эксплуатируемыми Федерацией единолично или совместно с другими юридическими субъектами, подпадающими под контроль Счетной палаты; а также контроль тех предприятий, в которых Федерация участвует одна или совместно с вышеуказанными юридическими субъектами в доле, составляющей не менее 50% уставного капитала, собственного или акционерного. Считается равноценным участию Федерации в предприятии факт «подчинения» предприятия вследствие применения каких-либо других финансовых, экономических или организационных мер.

3) финансовое управление корпорациями государственного права, в которых задействованы федеральные средства, а также прочих субъектов права, предусмотренных законом, как, например, австрийского Раднотелевидения; и, наконец,

4) финансовая деятельность организаций социального обеспечения.

Счетно-финансовый контроль в рамках Länder предполагает, прежде всего, надзор:

1) за экономической деятельностью Länder, а также организаций, фондов и ведомств, находящихся в ведомстве органов администрации и отдельной Land, либо лиц, назначенных органами Land;

2) за экономической деятельностью предприятий, эксплуатируемых Land полностью или совместно с другими юридическими субъектами, подпадающими под контроль Счетной палаты; а также тех предприятий, в которых Land участвует единолично или совместно с вышеуказанными юридическими субъектами в размере 50% в уставном капитале, собственном или акционерном, либо «подчиняет» их путем привлечения сходных мер;

3) за экономической деятельностью корпораций государственного права, в которых задействованы средства Land.

Контроль в рамках муниципалитетов распространяется, прежде всего, на:

1) экономическую деятельность муниципалитетов с населением не менее 20.000 человек, а также на деятельность фондов и учреждений, находящихся в ведомстве органов муниципалитета или лиц, назначенных органами муниципалитета;

2) экономическую деятельность предприятий, эксплуатируемых муниципалитетом, с населением не менее 20.000 человек, полностью или совместно с другими юридическими субъектами, подпадающих под контроль Счетной палаты; а также тех предприятий, в которых муниципалитет участвует один или

совместно с вышеуказанными юридическими субъектами в размере 50% в акционерного капитала. К экономическому участию муниципалитета в предприятии приравнивается факт его «подчинения» вследствие применения определенных мер;

3) экономическую деятельность корпораций государственного права, в которых задействованы средства муниципалитета. Законодательные положения, определяющие нормы финансового контроля муниципалитетов, аналогичны тем, которые применяются по отношению к контролю групп муниципалитетов. Счетная палата осуществляет контроль экономической деятельности муниципалитетов с числом жителей менее 20.000 только в случае поступления обоснованного ходатайства со стороны правительства соответствующей Land.

2. Контроль экономической деятельности предусмотренных законом профессиональных ассоциаций.

Данный тип контроля применяется исключительно в отношении экономической деятельности, предпринимаемой после 31 декабря 1994 года, и предполагает «проверку истинности, точности и соответствия цифр», «соответствия действующим положениям закона», принципам «экономии» и «оперативности», и не предусматривает контроль «эффективности управления», являющийся обязательной составной частью всех прочих видов контроля.

3. Подготовка своего федерального баланса

В ведомство Счетной Камеры входило ведение бухгалтерских книг. И сегодня в обязанности Счетной палаты входит подготовка федерального баланса и представление его Национальному Совету не позднее, чем за восемь недель до окончания следующего финансового года. Сведения федерального баланса предполагает сопоставление доходов и расходов, осуществленных в течение финансового года, с соответствующими статьями, предусмотренными федеральным бюджетом, то есть сравнение между предусмотренными и реальными единицами, что отражает степень реализации федерального бюджета. Национальный Совет либо утверждает федеральный балансовый отчет, принимая для этой цели соответствующий федеральный закон, либо отвергает его посредством резолюции.

4. Проверка поступлений в сфере государственной экономики

Каждые два года Счетная палата проверяет состояние регулярных поступлений и дополнительных отчислений в пенсионный фонд государственных служащих и служащих, работающих по найму в государственных учреждениях, а также инспектирует органы надзора и

После своего представления в Национальный Совет, отчеты Счетной палаты публикуются, при этом соблюдается принцип неразглашения коммерческого или предпринимательского секрета.



администрации предприятий и федеральных ведомств, подпадающих под ее контроль, и информирует Национальный Совет о результатах.

5. Оценка вновь принятых законодательных положений

В 1981 году Национальный Совет принял решение, согласно которому все проекты законов, а также декреты министерств, приравниваемые к закону, подлежат представлению в Счетную палату, которая должна высказать свое суждение по их поводу. Таким образом, в законодательной деятельности, в практике принятия парламентских решений, подучает свое дальнейшее развитие установка на экономию, эффективность и продуктивность в управлении. И в самом деле, Счетная палата оценивает прежде всего экономический эффект предполагаемых законодательных решений.

Процедуры контроля

Счетная палата совершенно независима в разработке методики контроля. Она выбирает и определяет виды контролей: как правило, она применяет метод сбора информации «на месте». Проверка на месте завершается совещанием, на котором обсуждаются и оцениваются точки зрения участвующих сторон. Заключение инспекции представляется в письменном виде проверяемым учреждениям с тем, чтобы они выразили свои соображения по затронутым вопросам. Счетная палата может, в свою очередь, высказаться по поводу высказанных мнений.

Специальные ревизии финансово-экономической деятельности

В принципе, инициатива ревизии финансово-экономической деятельности принадлежит Счетной палате. По резолюции Национального Совета, а также вследствие обоснованного ходатайства федерального правительства или федерального министра, осуществляются целевые ревизии экономической деятельности. Специальная резолюция Национального Совета не является обязательной, если 20 членов Совета обратятся с независимым ходатайством о том, чтобы была проинспектирована определенная сфера экономической деятельности федерации; однако, если уже проводятся три ревизии этого типа, нельзя обращаться еще с одним ходатайством такого рода.

Правительства Länder также имеют право выступить с обоснованным ходатайством о целевых ревизиях экономической деятельности. Парламенты Länder также располагают правом обращаться в Счетную палату с просьбой о проведении специальных контролей.

Цели контроля

В ходе ревизии проверяется верность цифр, законность, экономия, продуктивность и, за исключением предусмотренных законом профессиональных ассоциаций, эффективность управления. Также должны быть приняты во внимание конституционные принципы, как то: защита окружающей среды и обеспечение гармоничного экономического развития. Этих принципов обязаны придерживаться Федерация, Länder и муниципалитеты в своей деятельности по эксплуатации бюджетов.

Отчеты

Счетная палата обязана представить Национальному Совету, парламентам Länder, и муниципальным советам отчет о своей деятельности в течение года (Годовой отчет деятельности) не позднее 31 декабря текущего года. Кроме этого, она имеет право в любой момент проинформировать Национальный Совет и парламента Länder о конкретных мероприятиях, а также представить специальные доклады. После подачи, отчеты Счетной палаты публикуются, однако, при этом соблюдается коммерческий и предпринимательский секрет.

Национальный Совет создал постоянную Комиссию (Комиссию Счетной палаты) для изучения и обсуждения отчетов Счетной палаты. В ходе парламентских сессий, Председатель Счетной палаты предоставляет в распоряжение депутатов более подробную информацию; тогда же представителям проинспектированных учреждений задаются вопросы по поводу усовершенствований, предпринятых вследствие отчетов Счетной палаты. После обсуждения на сессиях Комиссии Счетной палаты, отчеты поступают на рассмотрение пленума Национального Совета, который может посредством резолюции их утвердить или отвергнуть. Тем не менее, неизвестны случаи, когда был бы отвергнут какой-либо отчет Счетной палаты. Председатель Счетной палаты имеет право участвовать в сессиях, на которых обсуждаются отчеты, и может в любой момент взять слово как на заседании Комиссии Счетной палаты, так и на пленуме. В Länder, отчеты обсуждаются на комиссиях по финансам и контролю соответствующих Парламентов, в Муниципальных Советах и на ассамблеях Групп муниципалитетов и, так же, как это происходит в уровне федерации, эти отчеты практически всегда утверждаются парламентами Länder посредством резолюции.

По принятии резолюций по отчетам Счетной палаты Национальный Совет и Парламенты Länder имеют право обратиться в Правительство или к членам правительства с заявлениями, касающимися рекомендаций Счетной палаты, что

Документы, относящиеся к финансовым задолженностям, должны удостоверяться Председателем Счетной палаты, в случае если из них следует принятие какого-либо обязательства Федерацией.



способствует консолидации положения Счетной палаты в ее отношениях с администрацией.

Специфические функции Председателя Счетной палаты

Председатель Счетной палаты облачен в особой степени доверием государства, что выражается в присущих данному посту определенных юрисдикционных функций.

Декларация, предусмотренная законом о несовместимости

Закон о несовместимости обязует членов федерального правительства и правительств *Länder*, а также государственных секретарей, представить декларацию о своем имущественном положении Председателю Счетной палаты. В случае чрезмерного увеличения имущества, Председатель Счетной палаты обязан сообщить об этом Председателю Национального Совета или соответствующим парламентам *Länder*.

Декларация, предусмотренная Законом о финансовом контроле политических партий

Политические партии обязаны представлять ежегодно Председателю Счетной палаты отчет о полученных пожертвованиях, превышающих 100.000 шиллингов. По просьбе политической партии Председатель Счетной палаты может дать публичное подтверждение, что пожертвования, полученные данной партией, были надлежащим образом декларированы.

Участие в освидетельствовании финансовых обязательств

Документы, относящиеся к финансовым долгам, должны получить официальное подтверждение Председателя Счетной

палаты, если из них следует, что Федерация принимает на себя какие-либо обязательства. Таким образом, Председатель Счетной палаты подтверждает законность (но не эффективность или продуктивность администрирования) задолженности и ее регистрацию в Гроссбухе государственных долгов, согласно требованиям регламента.

Генеральный секретариат ИНТОСАИ

С 1965 года, согласно уставу Международной организации Высших Органов финансового Контроля (INTOSAI), Председатель австрийской Счетной палаты является одновременно Генеральным секретарем INTOSAI. Штаб-квартира Секретариата данной организации находится в официальном помещении Счетной палаты в Вене. Генеральный секретарь руководит Секретариатом, который, наряду с прочими функциями, администрирует бюджет этой международной ассоциации. Республика Австрия берет на себя расходы по персоналу и материалам, необходимым для работы Секретариата. Эти расходы составляют ежегодно два миллиона шиллингов.

INTOSAI была создана в 1953 году в целях содействия обмену идеями и опытом в сфере контроля над государственными финансами. Как явствует из ее устава, деятельностью INTOSAI руководят Конгрессы организации, Руководящий комитет, Секретариат и разнообразные комиссии и рабочие группы. На XI Конгрессе, проведенном в Лиме в 1977 году, была принята так называемая «Лимская декларация», определившая основные направления контроля государственных финансов.

В периоды между конгрессами Секретариат обеспечивает контакты между более чем 170 членами организации в соответствии с лозунгом "*experientia mutua omnibus prodest*", а также организует семинары, тематические совещания и другие мероприятия.

Председатель Счетной палаты Австрии одновременно является Генеральным Секретарем INTOSAI.



23

Высший Орган финансового Контроля Республики Латвия

НАЙТС СЕРНАЙС

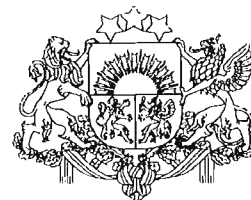
Генеральный Аудитор Республики Латвия

Высший Орган финансового Контроля состоит из Генерального Аудитора, Совета, отделов фининспекции и Секретариата.

Согласно Конституции Республики Латвия Ведомство государственного финансового контроля Латвии является независимым коллегиальным органом.

Исторические прецеденты

Высший Орган финансового Контроля Латвии — относительно новая организация.



Ее структура, сфера деятельности и обязанности определяются в Законе о возобновлении действия Закона о Ведомстве государственного финансового Контроля от 2 августа 1923 года, утвержденном 4 ноября 1993 года, и дополненным рядом поправок к указанному закону, вступивших в силу 4 апреля 1996 года. Деятельность Высшего Органа финансового Контроля подчинена Нормам, утвержденным Парламентом 26 сентября 1995 года.

Статус и обязанности Генерального Аудитора

Генеральный Аудитор ответственен за деятельность Высшего Органа финансового Контроля. Конституция предусматривает, что Парламент предлагает кандидатуру и избирает Генерального Аудитора на определенный срок, в течение которого он может быть смещен со своего поста только по приговору суда. Генеральный Аудитор выбирается тайным голосованием сроком на 4 года и отвечает перед Парламентом за контроль финансовых и материальных ресурсов Латвии. Права, которыми он обладает, сходны с правами министра. Он может также присутствовать на заседаниях Совета Министров с правом совещательного голоса.

Организация и штаты

Высший Орган финансового Контроля состоит из Генерального Аудитора, Совета, отделов фининспекции и Секретариата. В Совет Высшего Органа финансового Контроля (ВОФК) входят Генеральный Аудитор и шесть членов. Генеральный Аудитор является президентом Совета. Он предлагает кандидатуры членов Совета, которые Парламент избирает тайным голосованием сроком на 4 года. Генеральный Аудитор назначает начальников отделов фининспекции и их представителей из числа членов Совета. Последние являются служащими, на условиях полной занятости, ВОФК.

К основным функциям Совета ВОФК относятся следующие:

- разрешение вопросов, предлагаемых на рассмотрение отделами налогообложения, находящимися в ведомстве коллегальных органов отделов фининспекции;
- проверка отчета Совета Министров о результатах освоения государственного бюджета предыдущего года и представление мнения парламенту;
- консультировать Генерального аудитора о продвижениях внутри ВОФК;
- оценивать предложения, относящиеся к финансово-ревизионным действиям;
- рассматривать и принимать решения в связи с рекламациями, касающимися решений коллегальных органов отделов фининспекции;

Отделы фининспекции ВОФК включают в себя: отдел фининспекции государственного бюджета, отдел фининспекции экономической деятельности государства и отдел фининспекции процесса приватизации.

Отдел фининспекции государственного бюджета инспектирует сбор и использование средств государственного бюджета, особые бюджетные ресурсы и использование активов государства.

Отдел фининспекции экономической деятельности контролирует сбор и использование активов государства во всех правительственных, государственных и местных организациях и предприятиях, а также экономическую деятельность тех компаний, банков и лиц, которые пользуются государственными активами или ресурсами Латвийской республики, гарантированными государством, или выполняют государственные заказы или поставки.

Отдел фининспекции процесса приватизации был создан для того, чтобы гарантировать законность, эффективность, продуктивность, правильность и экономичность приватизации активов местной и государственной администраций.

Секретариат возглавляется Администратором Контрольного Органа, который подчиняется непосредственно Генеральному аудитору. Секретариат состоит из следующих структурных разделов, приписанных к Администратору органа:

- Отдел правовых вопросов
- Отдел информации
- Отдел персонала
- Административный отдел
- Финансовый отдел
- Отдел услуг

Сущность и сфера деятельности

Наш Высший Орган финансового Контроля проинспектировал результаты освоения государственного бюджета за предыдущие годы (доходы и расходы), а также проконтролировал правильность, продуктивность и законность использования государственных активов.

Высший Орган финансового Контроля осуществляет контроль роста, управления и использования государственных фондов и предприятий, принадлежащих государству, а также использование ресурсов государственного бюджета, предоставляемых местным органам управления для конкретных целей. В сферу работы нашего ВОФК входит также надзор за процессом приватизации для того, чтобы она происходила в соответствии с законодательством; ВОФК обязан также контролировать использование государственных активов в этом процессе.

Отдел фининспекции процесса приватизации был создан с целью гарантировать законность, эффективность, продуктивность, правопорядок и экономичность приватизации активов местной и государственной администраций.



Полномочия ВОФК

В силу Закона о Высшем Органе финансового Контроля, Генеральный Аудитор имеет право налагать штрафы согласно Административному Кодексу, если руководители проинспектированных организаций и предприятий не реагирует надлежащим образом на иски инспекторов, как это устанавливают соответствующие статьи Административного и Уголовного Кодексов.

Однако следует признать, что, согласно административному законодательству, Генеральный Аудитор не имеет права судить правонарушения среднего уровня, ни определять наказания.

ВОФК имеет право лишь составить заявление по поводу нарушения одной из статей Административного Кодекса, так как единственно административный судья может определить наказание. Вышеуказанная процедура затрудняет исполнение правовых функций ВОФК.

ВОФК Латвийской Республики не имеет права вводить новые законы. Тем не менее, были подготовлены и направлены в Министерство Юстиции некоторые поправки к административному законодательству для их последующего представления Совету Министров.

В силу Закона «О Регуляции контрольно-финансовой деятельности Высшего Органа финансового Контроля», ВОФК может начислять пени проинспектированным организациям в случае, если они причинили убыток государству вследствие совершения незаконных и неправомерных операций с имуществом, фондами или ценными бумагами государства. Общая сумма этих пеней считается государственной рентой.

Формирование персонала ВОФК

Аудиторы несут непосредственную ответственность за выполнение ВОФК своих функций. Для этого необходимы особая профессиональная квалификация и обширный опыт работы. Латвийские университеты не готовят специалистов-аудиторов, в связи с чем важно поддерживать пропорциональное равновесие между опытными сотрудниками и новичками. В латвийском ВОФК бухгалтеры-ревизоры располагают возможностью повышать уровень своей профессиональной подготовки.

Семьдесят четыре аудитора закончили курс бухгалтерского учета, разделенный на два модуля (156 часов): основы торгового законодательства, бухгалтерия, права и обязанности квалифицированных аудиторов, методы ревизии. Они также выполнили программу (40 часов) курса «Психологические аспекты принятия решений».

Служащие Секретариата познакомились с

программой «Психология практического администрирования и этикет».

Аудиторы также выполнили программу, осуществленную под руководством Коллегии Государственной Администрации, которая включала в себя следующие темы: «Основы рыночной экономики», «Управление, организация работы и обслуживание архивов», «Основы законодательства», «История и законы Латвии», «Компьютеры и их применение» и «Общение: этика и психология».

В соответствии с программой о сотрудничестве 1996 года, датские коллеги посетили латвийский ВОФК и прочитали ряд лекций об основных принципах деятельности, осуществляемой ведомствами государственного финансового контроля; основных принципах государственного бюджета и системы учета, применения компьютеров в финансово-контрольной деятельности, о планировании и приоритетах фининспекции, методах контроля, составлении отчетов и т. п.

На семинарах, в которых принимают участие латвийские и иностранные специалисты, наши служащие получили информацию о достижениях в налоговом и правовом законодательствах и бухгалтерии.

Отчеты

Согласно Закону о Финансовом Бюджетном Управлении, Министерство Финансов направляет ВОФК годовой отчет о результатах освоения государственного бюджета за предыдущий год. ВОФК проверяет отчет и подготавливает предложения, основанные на его анализе. Как Годовой Бюджетный Отчет, так и предложение ВОФК, изучаются Советом Министров и представляются на рассмотрение Парламента. Затем Генеральный аудитор представляет Парламенту анализ реального освоения бюджета за предыдущий год, а также свою оценку сбора и использования государственных финансовых ресурсов и использования государственных активов.

Международные связи латвийского ВОФК

Высший Орган финансового Контроля Республики Латвия участвует в настоящее время в структурах международного сотрудничества. Латвийский ВОФК присоединился к программам по международному сотрудничеству между ВОФК сразу после своего формирования. Латвийский ВОФК сотрудничает с ВОФК Эстонии, Литвы, Польши, Германии, Франции, Великобритании, Дании, Норвегии и Соединенных Штатов.

17 октября 1994 года в соответствии со статьей 2, параграф 3, Устава INTOSAI было решено принять Высший Орган



финансового Контроля Латвии в члены этой организации. С мая 1995 года Латвия является членом региональной организации EUROSАI. ВОФК Латвии действует в рамках уставов INTOSAI и EUROSАI.

Целью международного сотрудничества является обмен опытом в области финансового контроля экономической деятельности, обмен информацией по вопросам законодательства и методологии ревизии, а также развитие отношений между национальными и интернациональными контрольно-финансовыми институтами.

14 октября 1994 года Высшие Орган

финансового Контроля Латвии, Литвы и Эстонии подписали трехстороннее соглашение, предусматривающее сотрудничество в форме обмена информацией, относящейся к сфере контрольно-финансовой деятельности, профессиональной подготовки и взаимной помощи в осуществлении инспекционных мероприятий.

ВОФК Латвии заинтересован в сотрудничестве с Высшими Органами финансового Контроля всех стран, с контролирующими учреждениями INTOSAI и EUROSАI, а также в сотрудничестве как на двустороннем, так на трехстороннем уровнях.

Высший Орган финансового Контроля Республики Латвия участвует в настоящее время в структурах международного сотрудничества.

Отношения между Счетной палатой и Парламентом: голландский подход

ДОКТОР ТОБИАС ВИТТЕВЕЕН

Генеральный секретарь Счетной палаты Нидерландов

Положение Счетной палаты в рамках конституционного устройства каждой конкретной страны может варьироваться. Однако остается неизменной одна характерная особенность — ее независимость.

5 декабря 1996 года Генеральный Секретарь Счетной палаты Нидерландов выступил, по приглашению Счетной палаты Франции и французского Общества государственных финансов, в Париже с докладом об отношениях между Счетной палатой и Парламентом Нидерландов. Лекция была прочитана в рамках коллоквиума на тему «Счетная палата и парламент». Текст доклада был несколько изменен с целью заинтересовать более широкую публику. Недавние перемены, о которых кратко упоминается в лекции, в дальнейшем получают более глубокое освещение в специальных статьях.

1. Единство в разнообразии

Все демократические государства имеют в своей конституционной структуре независимый контрольный орган, который представляет собой некое промежуточное звено между ответственностью министерств и парламентским контролем. В оси, соединяющей правительство и парламент, этот институт находится иногда ближе к правительству, чем к парламенту, а иногда

наоборот. Однако, как в том, так и в другом случае, контрольный орган обладает независимостью. Он контролирует исполнительную власть и информирует парламент. В большинстве стран Счетная палата пользуется популярностью, так как граждане видят в ней защитника общих интересов. Однако отношения, связывающие ее с исполнительной властью, нередко носят двойственный характер любви-ненависти, так как ее деятельность, с одной стороны, полезна, но, с другой, может составлять угрозу. А парламент? Парламент, как правило, видит в контрольном органе союзника, но не без оговорок: Счетная палата ясно дает почувствовать свою независимость и в политической игре зачастую оказывается фактором, с трудом поддающимся контролю.

Конкретное положение Счетной палаты варьируется от одной страны к другой. В одних это палата-трибунал, в других «ведомство». Отмечаются также и различия в том положении, что она занимает внутри организационной структуры, а также в её собственно структурной организации, в праве назначать своих членов или



Отношения между Счетной палатой и Генеральными Штатами (Парламентом) носят не статичный, но динамичный характер.



утверждать свой бюджет. Но во всех странах Счетная палата имеет общую, универсальную и основную черту: независимость. Эта независимость достигается благодаря трем основным принципам. Каким? В рамках закона, устанавливающего ее структуру, любая Счетная палата пользуется полной независимостью в определении:

- 1) предмета своей контрольно-финансовой деятельности;
- 2) методов проведения контрольно-финансовых мероприятий;
- 3) содержания и форм своих отчетов.

Эти три элемента составляют суть независимости Счетной палаты. Все прочие факторы, которые могут варьироваться от одной страны к другой, безусловно влияют на независимость, но не определяют ее. Из этого вытекает, что, несмотря на определенные различия, Счетные палаты всего мира в основном все же сходны. Данная особенность позволяет им поддерживать взаимопользные контакты и использовать опыт других коллег. В разнообразии, таким образом, присутствует подлинное единство. Это обстоятельство становится особенно очевидным на встречах представителей Счетных палат разных стран.

2. Отношения между Финансовой инспекцией и Генеральными Штатами Нидерландов

Теперь мне бы хотелось изложить основные перемены, которые претерпели в моей стране отношения между Счетной палатой и Парламентом, Генеральными Штатами Нидерландов. Три основных принципа определили эти перемены. Чтобы тема, о которой мы говорим, была понятнее, я ознакомлю вас сначала с некоторыми характерными особенностями Счетной палаты Нидерландов.

2.1. Организационная схема Счетной палаты

Счетная палата есть коллегиальный орган, состоящий из трех членов, чье назначение является пожизненным. Счетная палата располагает административным аппаратом, состоящим из 320 служащих и руководимым «секретарем» (являющимся, в действительности, Генеральным Секретарем). Таким образом, организационная схема Счетной палаты структурно напоминает суд; и в самом деле, в прошлом она была судебной инстанцией. Однако в настоящий момент в ее прерогативы не входит функция правосудия: Закон требует, чтобы Счетная палата «удостоверяла» ежегодно финансовое положение различных министерств. Так как в исполнении этой обязанности Счетная палата может опираться в значительной

степени на ревизорские службы самих министерств, этот немаловажный аспект ее деятельности составляет лишь только третью часть ее работы. В прочие ее обязанности входит оценка продуктивности работы контролируемых ею ведомств, результатов и эффективности действий, предпринятых властями, а также качества принимаемых решений. Эта часть работы Счетной палаты планируется каждый год подобно тому, как это происходит в любом исследовательском институте.

Осуществление этой программы отражается в нескольких десятках публикуемых отчетов. Эти отчеты представляются Генеральным Штатам и правительству. Основным куратором Счетной палаты в парламенте является Комиссия по Государственным Расходам, которая представляет собой координирующее звено отношений Парламента и Счетной палаты и следит за тем, чтобы отчеты последней были надлежащим образом изучены парламентом.

2.2. Основные принципы динамичных отношений

Отношения между Счетной палатой и Генеральными Штатами не статичны, но динамичны. В последние годы они претерпевают некоторые изменения. На это влияют следующие три основных принципа:

1. Счетная палата рассматривает парламент как самого главного «потребителя» производимого ею «продукта». Поэтому, хотя Счетная палата и независима в разработке программы деятельности, она, однако, учитывает, что именно считает особенно важным парламент. Она стремится также представить ему свои отчеты в наиболее подходящий момент и придает им доступную и практическую форму. Другими словами, в своей деятельности она ориентируется на запросы клиента.

2. Счетная палата рассматривает парламент как важнейший фактор своей собственной эффективности. И в самом деле, Счетная палата не имеет власти, но имеет авторитет. Властью располагает парламент; в данном случае — это власть проводить в жизнь рекомендации Счетной палаты. Что же касается авторитета Счетной палаты, то он основывается на качестве ее контрольно-финансовой деятельности. Эффективность отчетов Счетной палаты будет расти в прямой зависимости от осознания парламентом их полезности в своей работе. В связи с этим Счетная палата стремится заинтересовать Парламент своими отчетами; для этого она их тщательно готовит и внимательно следит за их представлением.

3. Именно Парламент, по просьбе Правительства, утверждает бюджет Счетной палаты. Поэтому он должен решать насколько эффективно Счетная палата

Счетная палата внимательно следит за представлением своих отчетов в Парламент.



выполняет возложенные на нее обязанности.

Он также должен быть способен защитить Счетную палату от предпринимаемых Правительством попыток сократить ее бюджет. Именно поэтому Счетная палата придерживается принципов гласности, ясности в изложении основных направлений своей работы и функционирования. Счетная палата допускает контроль своей деятельности и, следовательно, может подвергаться критике.

2.3. Недавние перемены

Перечисленные мною принципы привели в последние годы к переориентации некоторых установок, как со стороны Счетной палаты, так и, конечно, со стороны Парламента. Назову пять самых важных из них:

1. Счетная палата приняла решение делать достоянием гласности свои внутриведомственные директивы, знакомя таким образом с методикой подготовки программ ревизий, объясняя, технику их осуществления и разработки. Кроме того, недавно была полностью опубликована программа контрольно-финансовых мероприятий Палаты. Это позволяет Парламенту учитывать данную программу в своей работе и, может быть, предложить альтернативный объект для контроля. Счетная палата, однако, продолжает быть независимой в уточнении программы действий.

2. Счетная палата приспособила свою программу публикаций к нуждам парламента. Она уже не довольствуется, как это бывало раньше, публикацией одного единственного объемистого отчета, в котором описывались проведенные за год ревизии. К ее годовому отчету о результатах проверки функционирования всей совокупности министерств теперь присоединились еще тридцать годовых отчетов, каждый из которых посвящен какой-то целевой инспекции. Самым важным теперь является то, что каждый отчет стремится дать ясный ответ на вопросы: «для чего служит отчет?», «как может его использовать Парламент?». Желание подчинить отчеты необходимости дать ясный ответ на эти вопросы заставило Счетную палату также изменить самую методику контроля: теперь, по окончании инспекции и до составления доклада, определяются основные направления замечаний, подлежащих отражению в отчете. Американский *General Accounting Office* установил довольно сходную процедуру, «message agreement». Таким образом, отчеты Счетной палаты были приспособлены к приемам функционирования парламента, в связи с чем упрощается их изучение парламентом.

3. Счетная палата внимательно следит за представлением своих отчетов. Три раза в год она информирует парламент о предполагаемых в ближайшие месяцы публикациях и согласует этот вопрос с Комиссией по Расходам. Незадолго до своей публикации отчет представляется, при закрытых дверях, в Комиссии по Государственным Расходам, а также соответствующей постоянной комиссии. Это позволяет парламентским деятелям заранее ознакомиться с отчетом и оценить его политический интерес. Это также позволяет другим парламентариям, не являющимся специалистами по финансовым вопросам, иметь непосредственный контакт со Счетной палатой, что, в свою очередь, расширяет парламентскую аудиторию данного контрольного органа.

4. Годовой отчет Счетной палаты позволяет также ознакомиться с функционированием данного учреждения, с его действиями и результатами проведенной работы. Этот вид информации, позволяющий Парламенту оценить работу Счетной палаты, в настоящее время находится в процессе совершенствования. Указанная система могла бы в будущем включить в себя прием внешнего контроля оценки качества работы Счетной палаты. Такой уровень транспарентности несет в себе определенный риск, но одновременно является стимулом к увеличению эффективности.

5. Парламент положительно оценил новые тенденции в деятельности Счетной палаты. Очевидно и то, что в среде политиков возрос интерес к отчетам Счетной палаты: теперь они анализируются быстрее и основательнее. Также нет сомнения и в том, что работа Счетной палаты теперь выше оценивается, хотя зачастую политическому миру неприятно содержание того или иного отчета.

3. Независимость и гласность

В голландской конституционной системе, Счетная палата, также как и Генеральные Штаты, является одним из высших государственных Институтов. Следовательно, не может идти речи о подчинении, но о координации. Такое положение не предполагает автоматически хороших отношений. Хорошие отношения являются следствием постоянных усилий. Счетная палата уяснила для себя в эти последние годы, что независимость и гласность прекрасно дополняют друг друга. Гласность, к которой так стремится Счетная палата, дала хорошие результаты, особенно в сфере отношений с Парламентом, не уменьшив при этом степени ее независимости. Счетная палата по-прежнему остается бастионом. Доступ в него, однако, открыт для всех.

Очевидно, что в среде политиков возрос интерес к докладам Счетной палаты.



Обман и злоупотребления в системе социального благосостояния Швеции

БО САНДБЕРГ, ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
Высшего Органа финансового Контроля
СТАФФАН ИВАРССОН, ЗАМЕСТИТЕЛЬ
Председателя Высшего Органа финансового Контроля

Проблема обмана и злоупотреблений в сфере социального обеспечения приобретает в индустриально развитых странах все большую актуальность в связи увеличивающимися трудностями в финансировании расходов государственного сектора.

Тема обмана и злоупотреблений в системе социального обеспечения становится все более актуальной в большинстве индустриально развитых стран в связи с растущей трудностью финансирования расходов государственного сектора. Терминность в отношении различных форм мошенничества уменьшается, как правило, в условиях снижения темпа экономического роста и повышения уровня безработицы. Данная тенденция наблюдается также и в Швеции.

В 1994 году шведское правительство поручило Высшему Органу финансового Контроля оценить уровень злоупотреблений в сфере социальных услуг и пособий. Доклад Высшего Органа финансового Контроля, представленный в 1995 году, охватывает широкий круг тем и сфер. В сфере пособий особое внимание было уделено пенсиям, связанным с досрочным выходом на пенсию, фондам страхования безработицы и пособиям по безработице, авансам пособий на содержание семьи, пособиям на жилье, по болезни и родительским пособиям. Кроме того, ВОФК специально проанализировал случаи встречных выплат по разным типам социальной помощи, мошенничество в сфере медицинского обслуживания, а также изучил вопрос о том, насколько адекватны контроль и система надзора в Швеции и других странах.

В указанном исследовании термин «мошенничество» употребляется при анализе ситуации, в которой человек, ходатайствующий о соответствующем государственном пособии, намеренно или ненамеренно дает неверную или неполную информацию с целью удовлетворения необходимым для получения запрашиваемого пособия требованиям. Согласно полученным установкам, исследование должно было касаться не только случаев мошенничества, но и злоупотреблений, а также анализировать дефекты системы в целом. Исследование показало, что во многих случаях эти аспекты совпадают.

ВОФК, совместно с рядом организаций, провел подробное исследование данной темы: были проанализированы примерно

десять разных сфер. Через шесть месяцев после публикации основного отчета, вышел в свет другой, посвященный контролю выдачи субсидий на жилье. Заключение отчетов приводятся ниже. В ходе исследования были применены разнообразные методики с целью всестороннего освещения вопроса.

Каков реальный объем обмана?

Даже если допустить, что размер каждого конкретного акта мошенничества был невелик, подсчитав общий процент выплаченных денежных средств или число лиц, совершивших обман, мы получаем, вследствие большого количества выплаченных пособий, цифру в несколько миллиардов шведских крон.

Типы мошенничества и предположительные цифровые данные классифицируются следующим образом:

«Белая» работа. Работник занимается легально. Предприниматель платит за него соответствующие налоги. Работник, однако, получает одновременно пособие несовместимое с ситуацией занятости или же имеет доходы, превышающие определенную сумму. Как например: получает пенсию в связи с досрочным выходом на пенсию и заработную плату. Этот вид мошенничества, осуществляемый лицами с доходом, превышающим 6.000 крон в год (1 шведская крона соответствует 19 испанским песетам), получающими пенсию в связи с досрочным прекращением работы или пособие по безработице согласно действующему законодательству, приводит к потере 800 миллионов крон ежегодно и равняется 1 проценту всех выплат, произведенных в 1993 и 1994 годах.

«Черная» работа. Работник получает зарплату, из которой не производится отчисления ни на подоходный налог, ни на социальное страхование. Теневая экономика (в случаях доходов, превышающих 6000 крон в год), в которой заняты лица, получающие пенсию в связи с досрочным выходом на пенсию, находящиеся в отпуске по болезни и безработные, получающие пособие,

Подсчитано, что общая сумма денежного выражения мошенничества, злоупотреблений и несовершенства самой системы распределения составляет 6-8 миллиардов крон в год.



поглашает от 1,5 до 3,3 миллиардов крон, что представляет собой, принимая во внимание среднюю величину этих пособий, от 2 до 4 процентов всех выплат за 1991 год. Эти показатели, однако, существенно варьируются, внутри каждой категории: от 1 до 3 процентов составляют работающие пенсионеры, получающие пенсию в связи с досрочным выходом на пенсию; 1-2 процента составляют лица, находящиеся в отпуске по болезни, а работающие безработные, получающие пособие, составляют от 6 до 10 процентов.

Предполагается, что прочие типы мошенничества и злоупотреблений, а также недостатки самой системы, приводят к потере 3,8 миллиардов крон. Эта сумма распределяется следующим образом: авансы по пособиям на содержание семьи и пособия на содержание — 1 миллиард крон, 40 процентов; пособия на жилье — 1,5 миллиардов крон, что составляет от 15 до 20 процентов; пенсии, связанные с досрочным выходом на пенсию — 400 миллионов крон; фонды страхования безработицы и пособия по безработице — 800 миллионов крон (в большинстве своем эти потери являются следствием несовершенства системы); двойные выплаты — 200 миллионов крон; и, наконец, «эмигрирующие» иммигранты — 400 миллионов крон.

В итоге подсчитано, что мошенничество, злоупотребления и недостатки самой системы приводят к потере от 6 до 8 миллиардов крон ежегодно, что составляет более 5 процентов всей суммы выплат по пособиям за 1994 год. В процентном отношении разница между разными типами обмана значительна. Действительно значительные объемы потерь связаны с пособиями на содержание семьи или пособиями на жилье и вызваны предоставлением властям неточных или неактуализированных данных.

Исследование по вопросам пособий на жилье, о котором мы говорили выше, показывает, как тщательно проводится в Швеции изучение проблемы мошенничества. В этом исследовании, ВОФК установил, что пособие на жилье является не слишком эффективным инструментом социальной и жилищной политики.

Причина заключается в том, что этот вид выплат не способствует достижению предполагаемой цели данного типа помощи, как и не удовлетворяет другим задачам общего характера, поставленным правительством и парламентом. Кроме того, система не оправдывает свою стоимость.

Пособие на жилье предполагает реализацию трех задач:

- улучшить стандарт жилья для семей с низкими доходами;
- увеличить объем полезной площади с тем, чтобы у детей была отдельная комната;
- увеличить уровень потребления семей с низкими доходами, имеющих детей.

ВОФК установил, что эти три цели были, в целом, достигнуты; однако затраты,

связанные с их достижением, были для государства слишком велики. Ежегодно государство затрачивает 9 миллиардов крон по статье расходов на жилищные пособия. ВОФК полагает, что из них примерно 1,5 миллиардов выплачивается семьям, предоставляющим неточную информацию о своих доходах или составе, или о том и другом. Иначе говоря, необоснованные платежи жилищных пособий составляют от 15 до 20 процентов общих расходов.

Необоснованные выплаты 1,5 миллиардов крон были произведены в связи с тем, что:

- получающие пособие предоставляют неверную информацию о своих доходах. Пособие обратно пропорционально доходам. Исследование ВОФК установило, что, как правило, большинство указывало слишком низкую цифру. Вследствие этого государство производило необоснованные выплаты на сумму 1,1 миллиардов крон ежегодно;
- получающие пособие предоставляют неверную информацию о своем месте проживания. ВОФК посетил жилища, выбранные наугад, чтобы установить, верны ли данные, сообщенные просителями. Инспекция показала, что примерно 5 процентов лиц, получающих пособие, не жили в местах, указанных Отделу Жилищной Помощи. Самой распространенной формой злоупотребления оказалась следующая: пары, заявившие о своем раздельном проживании, продолжали в действительности сожительствовать. Согласно подсчетам ВОФК, сумма необоснованных выплат по данной статье составляла ежегодно 0,4 миллиардов крон.

Небезинтересен и тот факт, что владельцы маленьких магазинов были более склонны к первому виду мошенничества, в то время, как прочие получатели социальной помощи предпочитали второй.

ВОФК считает важным сократить выплаты семьям, которые не имеют на них право, а также уменьшить риск необоснованных выплат, то есть, в большинстве случаев, выплат, превышающих полагающиеся. Необходимо принять ряд мер для того, чтобы улучшить показатели точности, эффективности и продуктивности работы Администрации, а также устранить возможности для злоупотребления и эксплуатации социальной системы.

В итоге ВОФК предлагает следующие меры:

- введение в действие новых средств проверки функционирования системы;
- внести поправки в некоторые нормативы, например, в положения о совместном проживании.

Должны быть усовершенствованы рекомендации, даваемые Государственной Дирекцией Страхований отделам социального страхования, в частности, в отношении интерпретации пункта Закона о жилищной помощи, который может быть использован для того, чтобы отказать в пособиях ненужающимся семьям. В том,

Традиционная система выплат пособий основана на презумции порядочности просителя.



что касается контролей, Государственная Дирекция Страхований не снабдила отделы социального страхования адекватными инструкциями по поводу их действий в данной ситуации. Государственной Дирекции Страхований надлежит разработать и предложить отделам социального страхования программу эффективных контролей.

С целью увеличения эффективности и продуктивности работы отделов социального страхования, необходимо ввести в практику обслуживания посетителей новый комплекс приемов. Отделам надлежит разработать методику контролей с тем, чтобы гарантировать возможность получения достоверной информации о составе семей. Посещение жилищ должно стать обычным делом. Необходимо также усовершенствовать методы сбора информации от делами социального страхования в отношении ходатайств, подаваемых работниками, работающими не по найму третьих лиц, а самостоятельно. Подобные заявления должны, по мнению ВОФК, рассматриваться экспертами, имеющими в своем распоряжении эффективные средства, позволяющие оценить реальное экономическое положение таких лиц.

ВОФК пришло к выводу, что государство затрачивает слишком много средств на достижение поставленных задач. Государственные расходы могли бы уменьшиться примерно на 1,5 миллиарда крон, в основном за счет улучшений в администрировании, причем не было бы поставлено под угрозу достижение намеченных целей.

Итоговое заключение ВОФК состоит в том, что речь идет об огромных объемах денежных средств, имеющих важное значение для уточнения положения государственных финансов.

Адекватны ли контроли и современные системы ревизии?

Системы выплаты пособий традиционно основываются на презумции честности просителя и на том, что информация, которую он предоставляет, достоверна. Предоставленные данные чрезвычайно редко всесторонне проверяются.

Исследование ВОФК показывает, что ресурсы, направляемые на борьбу с мошенничеством, крайне незначительны. Такова реальность, и это положение вещей продолжает существовать, несмотря на то, что из года в год производятся необоснованные выплаты на сумму в несколько миллиардов крон. Проводимые время от времени инспекции показывают, что экономическая рентабельность контроля и надзора велика. Это ясно доказывает, что контроль должен быть увеличен.

Современное законодательство накладывает ограничения на использование

информационных систем контроля и наблюдения. Более того, наложены ограничения на обмен информацией между ведомствами в случае подозрения на мошенничество. Это приводит к тому, что приемы контроля, к которым могут прибегнуть ведомства, предоставляющие денежные пособия, недостаточно эффективны, что ставит уровень контроля ниже приемлемого.

Проведенное зондирование показало, что другие страны разработали или разрабатывают обширные программы, направленные на обнаружение и борьбу с мошенничеством. Норвегия, Финляндия, Нидерланды, Германия и Канада — некоторые из них. Общая черта мер, направленных на борьбу с мошенничеством — это использование различных типов информатизированных систем для того, чтобы сопоставить информацию, предоставляемую просителем, с той, которой располагают другие официальные учреждения. Кроме этого, эти страны предусматривают различные способы штрафования в случае обнаружения мошенничества. Основной тип наказания, к которому прибегают, это временное прекращение выплаты пособий или отмена и компенсация за счет прочих пособий до тех пор, пока не будут удовлетворены рекламации государства. Это — административный тип наказания.

По мнению ВОФК, существуют веские основания для того, чтобы Швеция также приняла меры подобные тем, что были приняты или будут в ближайшем будущем приняты в других странах.

Предложения ВОФК принимают во внимание необходимость сохранения равновесия между государственными интересами и защитой частной жизни личности. Проводимые ниже положения, иллюстрирующие данный тип мер, представляют собой лишь часть предложений, общее число которых доходит до пятидесяти:

- Пересмотреть соотношение уставных и договорных пособий. Суть финансового стимулирования ухода на досрочную пенсию, выражающаяся в форме выплат, определяемых правительством и являющихся составной частью досрочной пенсии, упрощается частично или полностью, так как договаривающиеся стороны на рынке труда могут дополнить пособия с незначительными для себя затратами. В этих случаях давление, оказываемое на работника для того, чтобы он ушел на досрочную пенсию, такое же или большее.
- Проводить, с целью сокращения и сведения к минимальному уровню занятости в теневой экономике работников, получающих пособие, наблюдение за работниками или за предпринимателем. ВОФК рекомендует комплекс контрольных мер наблюдения на рабочих местах, особенно в отраслях, где известно, что данный тип мошенничества распространен. Для того, чтобы проверка

Проведенное зондирование показало, что многие страны разработали или разрабатывают обширные программы действий, направленные на обнаружение и борьбу с мошенничеством.



- была успешной, необходимо дать возможность установить личность работников на самом месте работы.
- ВОФК предлагает обновить схемы выплат пособий на жилье и других типов пособий в соответствии с моделью системы пособий на образование, которая предполагает автоматическое сопоставление представленной информации о доходах с данными последующей налоговой декларации. Пособия, объем которых превысил полагающийся, должны быть возвращены.
 - Техническая база электронной обработки данных наблюдения и контроля должна быть улучшена. Методы, используемые в настоящее время организациями, устарели и не эффективны, что делает практически невозможным поддержание разумного уровня достоверности контроля.
 - Учреждения, осуществляющие выплаты пособий, должны дать соответствующие директивы с тем, чтобы в годовых отчетах правительству можно было указать конкретные меры, принятые в течение года для борьбы с мошенничеством, а также сообщить о полученных результатах и провести оценку (скрытые цифры) общих сумм по статьям.

Эффект отчетов ВОФК

Парламент, Правительство и средства массовой информации Швеции проявили большой интерес к отчетам ВОФК. В результате исследований, проведенных ВОФК в отношении пособий на жилье и системы пособий на содержание семьи, были запланированы определенные изменения, благодаря которым предполагается сэкономить по крайней мере

три миллиарда крон в год. Изменения, предложенные для системы пособий на жилье, предусматривают сопоставление денежного выражения полученных пособий с доходами, подлежащими налогообложению.

Также были приняты суровые наказания в отношении просителей, чья занятость в теневой экономике была установлена. Теперь эти ходатаи теряют право на получение пособия до тех пор, пока не проработают время, достаточное для возобновления права на пособие по безработице.

В своей законодательной инициативе о дополнительном бюджете на 1996 год шведское Правительство предлагает Парламенту направить в ближайшие три года 350 миллионов крон на борьбу с мошенничеством и коррупцией в системах социальных пособий, а также на борьбу с экономической преступностью в широком смысле слова. Мошенничество может быть совершено как предприятиями, так и отдельными лицами.

Для дальнейшей информации, обращаться через Интернет:

имя.фамилия.argvsweau.postnet.se

Пенсии, в связи с досрочным выходом на пенсию: Ханс Ноакссон (Hans Noaksson) (Председатель ВОФК).

Пособия по безработице, болезни и родительские пособия: Даг Спарт (Dag Sparr) (Заместитель Председателя ВОФК).

Пособия на содержание семьи и пособие на жилье: Стаффан Иварссон (Staffan Ivarsson) (Заместитель Председателя ВОФК).

Двойные выплаты и мошенничество в медицинской сфере: Гёрд Грип (Gerd Grip) (Старший Аудитор).

Координатор: Бо Сандберг (Bo Sandberg) (Председатель ВОФК).

Факс: +46-86904100

Как Парламент и Правительство, так и средства массовой информации, проявили большой интерес к отчетам ВОФК.



Нормы контроля в государственном секторе Великобритании

Лью Хьюгс

Заместитель Главного Аудитора Государственной Фининспекция Великобритании.

В 1991 году различные органы фининспекции учредили Методический Совет финансового контроля. Целью работы Совета является выработка норм профессионального поведения аудиторов Соединенного Королевства Великобритании и Республики Ирландия.

История создания Методического Совета

Конец восьмидесятых годов характеризуется всеобщей критикой деятельности аудиторов

и скептицизмом в отношении Службы фининспекции Великобритании.

Профессиональные ревизоры пришли к выводу о необходимости выработать комплекс норм, носящих более независимых

и авторитарный характер в сравнении с действовавшим. Различные бухгалтерские организации основали в апреле 1991 года Методический Совет Фининспекции (МСФ), целью работы которого стала подготовка и публикация норм профессионального поведения для всех аудиторов Великобритании и Республики Ирландии¹.

МСФ состоит из двадцати двух членов, поровну представляющих, как контролеров-ревизоров, практикующих данную специальность, так и тех, кто работает в другой сфере. Представители практикующих специалистов — выдающиеся профессионалы, работающие в самых важных аудиторских фирмах. Среди тех, кто работает в других сферах — известные эксперты, работающие в промышленности, торговле, адвокатуре и представители академического мира. Участие неспециалистов очень важно для Совета, так как они действуют как независимый и стабилизирующий фактор. Государственная фининспекция Великобритании назначила меня членом Совета в момент его основания в 1991 году и продлила мое назначение еще на три года, в 1994 году.

Международная сфера

МСФ полностью поддерживает Международную Федерацию Бухгалтеров в ее намерении совершенствовать технику фининспектирования во всем мире. Все нормы контрольно-ревизионной деятельности, одобренные МСФ, разрабатываются с учетом международной практики, в частности, Международных Норм контрольно-ревизионной деятельности, подготовленных IFAC. Выполнение Норм, предложенных МСФ, аудиторами Великобритании гарантирует подчинение основным принципам и приемам, установленным IFAC.

Функционирование Совета

Заседания МСФ имеют место, как правило, раз в месяц и, в некоторых случаях, чаще. На этих совещаниях МСФ определяет свою политику, утверждает новые проекты и основные принципы, которым они должны следовать, анализирует их осуществление и одобряет документы для публикации, будь то окончательные тексты или проекты предложений, представляемые на обсуждение. Документы, выходящие на обсуждение на заседаниях, сложны и

требуют предварительной подготовки.

При рассмотрении большинства проектов, включая нормы фининспектирования, а также замечаний и бюллетеней, связанных с повседневной практикой, подробное изучение темы, как и подготовка детальных предложений, поручается небольшим рабочим группам, которые затем представляют свои замечания пленуму Совета. В связи с моим особым интересом в отношении проблематики ревизии государственного сектора, я, вместе с двумя коллегами МСФ, участвовал в подготовке САС 100 (Положение о нормах контроля: мошенничество и ошибки) и САС 120 (концепции Закона и Нормативы). Каждому из них предшествовали заседания рабочих групп и совещания с пленумом Совета, проведенные до и после рассылки проектов предложений, осуществленной в период, предусматривающий публичное обсуждение.

Все подробные предложения и проекты предложений, подготовленные рабочими группами, подвергаются глубокому техническому анализу, осуществляемому небольшими группами членов МСФ, работающих по данной специальности. Это способствует уточнению рассматриваемой проблематики и облегчает работу пленумов Совета.

Что было достигнуто с 1991 года?

Безусловно, самое значительное достижение МСФ на сегодняшний день — это «Проект ревизования». Он был утвержден в сентябре 1992 года с целью пересмотра и актуализации всех норм и директив, выработанных органом-предшественником до 1990 года. В задачу Совета входила разработка исчерпывающих «Положений о нормах финконтроля» (САС), совпадающих с действующими международными нормами, но учитывающих особенности Великобритании. Это был поистине титанический труд, в ходе которого, начиная с 1993 года, был опубликован, для обсуждения, двадцать один предварительный текст. Проект был закончен и окончательный текст САС был опубликован в 1995 году.

Другим важным достижением стал публичный дебат, организованный по инициативе Совета. Форма его протекания должна была удовлетворять нуждам потребителей финансовой информации. Данный дебат был вызван появлением «Консультативного документа» Совета о «Перспективах развития финконтроля» и

Все Нормативы контрольно-ревизионной деятельности, одобренные МСФ, разрабатываются с учетом достижений международной практики и, в частности, Международных Норм, принятых IFAC.



¹ Существуют шесть бухгалтерских организаций в Великобритании и Республике Ирландия. Они представляют разные бухгалтерские специальности или отражают различные национальные законы, действующие в сфере финансов. Это: Институт Аудиторов Англии и Уэльса, Институт Аудиторов Шотландии, Институт Аудиторов Ирландии, Коллегия Государственных Аудиторов, Коллегия Бухгалтеров Управления и Коллегия Государственных Финансов и Бухгалтеров.



привел к публикации в 1994 году «Повестки дня финконтроля», в которой определялась тематика дальнейшей работы. Совет создал рабочие группы для разработки, в течение 1996 года, пяти основных вопросов.

Хотя основное внимание Совета на протяжении последних четырех лет было сосредоточено на этих двух темах, не прекращалась и постоянная разработка других важных документов, целью которых было информирование и помощь аудиторам. Среди данных публикаций находятся «Замечания о профессиональной практике», а также «Бюллетени», освещающие такие темы, как: информация о работе Совета директоров, «Освобождение от ревизий малых предприятий» и «Информация для координаторов финансового сектора».

Перспективы работы на будущее

Помимо продолжения работы над «Повесткой дня финконтроля» и инициативами, связанными с вопросами администрирования в государственном секторе, Совет начинает, в настоящий момент, работать над несколькими новыми проектами, включающими в себя:

- пересмотр всех директив финконтроля, действующих в отдельных отраслях промышленности; причем предполагается уточнить, как следует применить «Нормы контрольно-ревизионной деятельности» в специфических отраслях или секторах промышленности;
- создание усовершенствованных директив по контролю сфер, работающих с привлечением информатизированных систем;
- директивы для внутренних аудиторов.

Первый из этих проектов представляет собой нелегкую задачу, так как существуют восемнадцать директив, действующих в специальных промышленных секторах, и все они требуют основательного пересмотра. Некоторые из них особенно необходимы аудиторам, действующим в государственном секторе, в чью обязанность входит контроль, например, благотворительных организаций, жилья, предоставляемого государством, банков и т. д. С целью уменьшить нагрузку

Совета, мы запросили и получили помощь коллегий бухгалтеров: они направят своих представителей для президиума и секретариата каждой из восемнадцати рабочих групп, в большинстве которых задействован только один член МСФ, занимающий пост заместителя председателя.

Фининспекция в сфере центральной администрации

Нормы контрольно-ревизионной деятельности, выработанные Советом предусматривают свое использование всеми аудиторскими, работающими, как в частном, так и в государственном, секторах. Аудиторы, однако, нуждаются в инструкциях, уточняющих применение этих норм в секторе центральной администрации. МСФ взяло на себя обязательство пересмотреть совместно с Государственной фининспекцией применение САС к внешней ревизии счетов Центральной администрации.

В 1994 году была образована рабочая группа, возглавляемая Заместителем Главного Аудитора, в которую вошли представители Казначейства, государственная фининспекция Северной Ирландии, Комиссии по Контролю и Ревизии², а также МСФ. Целью работы была подготовка «Замечаний о профессиональной практике», которые бы отразили специфические условия финконтроля центральной администрации и уточнили способы применения САС служащими Государственной фининспекции Великобритании и частных аудиторских фирм. По завершении предварительного обсуждения, имевшего место летом 1995 года, в феврале 1996 года была опубликована директива, предусмотренная к выполнению всеми аудиторскими, работающими в секторе центральной администрации (данная директива специально указывает на обязательность учета в государственном секторе критерия регулярности расходов). В конце этого года будет опубликована специальная директива, касающаяся норм ревизии благотворительных организаций и сектора государственного жилья.

Самое значительное достижение МСФ на сегодняшний день - это, безусловно, «Проект ревизования».

«Нормы контрольно-ревизионной деятельности», выработанные Советом, предусматривают свое использование всеми аудиторскими, работающими, как в частном, так и в государственном, секторах.



² Комиссия по Контролю и Ревизии отвечает за контроль финансов местных Администраций, Государственной Службы Здравоохранения и прочих учреждений этого типа в Англии и Уэльсе. В ее обязанности входит следить за соответствием качества оказываемых услуг их стоимости.

Государственный счетный баланс Италии. Нововведения, изучаемые парламентом

БАРТОЛОМЕО МАННА
советник Счетной палаты Италии

Пересмотр структуры государственного баланса, а также переклассификация статей поступлений и расходов в бюджетном балансе, а, следовательно, и в итоговом балансе — вот темы уже давно привлекающие внимание специалистов. В настоящее время данная проблематика стала предметом изучения в парламенте.

Финансовый баланс Государства, состоящий из бюджетов доходов и расходов каждой из администраций Италии, представляет собой в теперешнем своем виде, некую совокупность разделов, составляющих основной корпус баланса. Вследствие этого нелегко, прежде всего в статьях расходов, определить функции и цели государственных расходов.

Пересмотр структуры балансового отчета и переклассификация поступлений и расходов в бюджетном балансе, а, следовательно, и в итоговом балансе, уже давно являются животрепещущими темами для специалистов в этой области. В последнее время данная проблематика стала предметом парламентского изучения.

В связи со слушаниями по вопросу «Реклассификации государственного баланса» в Комиссии по Балансу Сената, а также в Комиссии по балансу, казне и планированию Конгресса, проведенными в рамках обсуждения структурной реформы баланса, Счетная палата представила свои соображения о критериях оценки.

Кроме того, 24 июня 1995 года, по просьбе Председателя Сената, Счетная палата специально обсудила вопрос о структуре и реклассификации бюджетного и бухгалтерского балансов с целью уточнения соотношения, существующего между рационализацией балансов и рационализацией административных действий и структур.

В своем докладе о Государственном счетном балансе за 1995 финансовый год (предоставленном 24 июня 1996 года) Счетная палата предложила подробный структурный анализ счетного баланса и его результатов в сопоставлении с целевыми функциями (том II, книга I).

Нововведенная схема балансового отчета, как указал Председатель Счетной палаты Джузеппе Карбоне, уже не представляет собой, как это было прежде, лишь анализ расходных статей бюджета, расписанных по

администрациям, но организует их по разделам расходов, программ и проектов, таким образом, что становится возможным выделить полученный результат и сравнить его с первоначально предусмотренным, что согласуется с рекомендациями Международного Валютного Фонда.

Г-н Карбоне подчеркнул важность реформы балансового отчета, проведению которой в немалой степени содействовала новаторская модель баланса, разработанная Счетной палатой, которая придает балансу большую ясность и четкость и позволяет тем, кто должен решать вопрос о расходах (то есть, правительству и парламенту) пользоваться референтной схемой с более точными индикаторами.

Новый проект баланса, подготовленный Счетной палатой, основывается, прежде всего, на реорганизации административной структуры, вычленив модули сферы управления с тем, чтобы сопоставить результаты практической деятельности с целями, намеченными государственной администрацией, в рамках общей системы согласно принципу «функции-цели». Такой подход позволяет также произвести эффективную оценку административной деятельности и финансового управления при контроле результатов.

Структурная схема расходов, благодаря увязыванию критериев функции и цели при распределении ресурсов и ответственности за их использование, предусматривает этап практической реализации, в том числе на уровне подготовки бюджета и презентации показателей администрирования финансов в итоговом балансе, а также принципов административной организации, определенных итальянскими законами и декретами. Кроме того, уточняются критерии ассигнования ресурсов, что позволяет провести всестороннюю оценку результатов, увязывая ее с новой моделью «функции-цель», а также с компетенциями в

Особенностью новой модели составления бюджетов расходов является их группировка по принципу «функции-цель».



35



сфере управления.

Характерная черта новой структурной схемы бюджетов расходов — это их организация по принципу «функции-цель» (то есть, группировка однотипных административных действий в соответствии с предусмотренной целью). Реализация этих целей находится в прямой связи с управлением финансовыми ресурсами и с совершенствованием приемов администрирования.

«Функции-цели», в свою очередь, группируются по функциональным модулям второго уровня (так называемые «микрофункции») и третьего уровня, согласно сфере деятельности и в строгом соответствии с ассигнованными финансовыми средствами.

В отношении «функции-цель» организуются распределения средств в оперативные подразделения, совпадающие с Главными Управлениями различных министерств, которые представляют собой центры расходов, то есть, центры, ответственные за их администрирование. Оперативные подразделения соотносятся с конкретными секторами деятельности и предназначаются для практики администрирования расходов.

В совокупности они образуют некие комплексы, классифицируемые согласно запланированным функциям и в соответствии с уровнем ответственности в принятии решений.

Организованная таким образом структура предполагает прямую непосредственную координацию между освоением бюджета и самой административной структурой, которая должна реорганизоваться с тем, чтобы соответствовать новым требованиям бюджета.

Таким образом становится возможным подчинить рационализацию балансовых и организационных структур единому организационному принципу.

Схема организации по оперативным подразделениям заменяет классификацию по принадлежности (то есть, объединение статей доходов или расходов в соответствии с администрирующими их органами) и по секторам (объединение расходов на основании их функционального анализа) действующего общего бюджета, в то время как дифференциация по категориям (объединение доходов в соответствии с их составом, а расходов на основании функционального анализа) осуществляется в рамках оперативных подразделений.

Организация по «функциям-целям», как и классификация по оперативным подразделениям и по объединениям более

низкого уровня, связана не только с конечными функциями, которым соответствуют службы и услуги, предоставляемые гражданам, но и с промежуточными функциями, такими как: планирование, координация, информация и т. д.

Введение указанных схем бюджета и сводного финансового отчета преследует следующие цели: увеличить значимость парламентских решений и структуры бюджета, усилить функцию планирования и ассигнаций ресурсов, а также оценить эффективность административной деятельности и управления финансами. Это позволит осуществить функцию контроля, которую Закон № 20 вменяет Счетной палате в обязанность. Этот контроль предполагает оценку полученных результатов, как по статье экономики и эффективности, так и по статье соответствия полученных результатов целям, предусмотренным в бюджете.

Реформа структуры бюджета отвечает основному требованию: рационализировать систему принятия решений. В ней должны учитываться административные и управленческие действия властей, способных выработать реалистичные и выполнимые бюджеты. Прежде всего это касается тех секторов государственной администрации, которые находятся в ситуации постоянного дефицита: здравоохранения, социального страхования и транспорта. Поставленная цель определяется следующим образом: добиться упразднения несоответствия между предусмотренными и запланированными ресурсами и полученными финансовыми результатами; и, следовательно, исключить формирование скрытого дефицита.

На основании рекомендаций, содержащихся в экспериментальном бюджете, подготовленном Счетной палатой, Совет Министров недавно представил проект закона реформы государственного бюджета, организованного в соответствии с критериями простоты, оперативности, рациональности и ясности.

В новой модели бюджета предусматривается сокращение статей расходов с шести тысяч до четырехсот; а также замена глав расходов бюджетными балансовыми единицами, что позволит преодолеть динамику непрекращающегося роста расходов. Ответственность за изменение этой тенденции теперь возлагается на руководителей государственной администрации, что делает возможным эффективный контроль результатов.

Схема организации по оперативным подразделениям заменяет классификацию по административной принадлежности и по секторам действующего в настоящий момент общего бюджета.

Новая структура бюджета позволит преодолеть динамику непрекращающегося роста расходов.



Координация контроля результатов в Германии

ДОКТОР БЕРНД ВИНТРИХ

Министерский советник Федеральной Счетной палаты, Франкфурт-на-Майне

Планирование и контроль результатов находятся в параллельной зависимости. Можно с уверенностью утверждать, что второе есть зеркальное отражение первого: если планирование не было осуществлено или было несовершенным, делается невозможной проверка результатов.

I. Необходимость контроля результатов

Имевшая место в последние годы эволюция принципов государственного устройства привела к тому, что государство из либерально-правового постепенно превращается в государство всеобщего благосостояния, государство-предпринимателя, государство-экономического руководителя, активно участвующего в разрешении социальных проблем. Принимая во внимание, что практически все эти государственные функции предполагают определенные действия в области экономики, а также тот факт, что все государства сталкиваются с серьезными проблемами финансирования, экономическая деятельность государства подчиняется так называемому экономическому принципу, согласно которому во всех областях этой деятельности должно существовать оптимальное соотношение между достигнем поставленной цели и затраченными на это средствами. Именно это определяет задачу контроля результатов. Его реализация представляет собой трехуровневую систему, отражающую актуальные на сегодняшний день теоретические и практические положения. Целью его является: проверка факта достижения предусмотренной цели (эффективность) и продуктивности (причина-следствие) мер, имеющих экономические последствия, с тем, чтобы установить их экономическую рациональность (рентабельность). В отличие от контроля законности, носящего юридический характер, в данном случае речь идет о специфическом, «материальном» контроле, имеющем экономическую направленность. Мы не можем здесь входить в рассмотрение разнообразных терминов, употребляющихся для его наименования: оценка, контроль output, анализ эффективности и т. п. Книга Хармута О. Риса (Harmut O. Ries) *Verbesserung der finanzwirtschaftlichen und fachlichen Steuerung öffentlicher Maßnahmen durch Evaluierung?* («Улучшаются ли финансовый и специальный контроль государственных мер вследствие их

оценки?»), выпущенная в 1996 году в серии «Публикаций Министра Тюрингии по Федеральным Дела» Государственной Канцелярии, анализирует данный вопрос как с теоретической, так и с практической точек зрения. Контроль результатов есть проверка post-factum, вне зависимости от того, осуществляется ли он синхронно, или носит итоговый характер.

Между планированием и контролем результатов существует большой параллелизм, он доходит до такой степени, что второй тип контроля можно рассматривать как зеркальное отражение первого: если планирование не было осуществлено или было произведено в недостаточной степени, делается невозможным и контроль результатов.

Необходимым дополнением контроля результатов является критерий административной экономической рациональности, то есть экономической рациональности выполнения, предполагающий минимизацию затрат человеческих, финансовых и материальных ресурсов и оптимизацию организации. Ниже предлагаем краткий перечень анализируемых вопросов, который может использоваться в качестве трехуровневой системы, легко применимой практически во всех областях. При этом возможны модификации и дополнения в соответствии с требованиями каждой конкретной сферы.

II. Вопросы, подлежащие анализу при осуществлении контроля результатов

Ввиду большого количества аспектов, которые могут быть подвергнуты контролю результатов, объект анализа будет каждый раз разным. Только если мы рассмотрим все вопросы, сформулированные ниже, мы сможем быть уверенными в том, что не обошли своим вниманием ни одну точку зрения, важную в освещении каждого конкретного вопроса. Тем не менее, в письменном изложении мы можем только зафиксировать ответы на самые сложные и фундаментальные вопросы.

Если предусмотренная мера или пакет мер предполагает достижение нескольких целей, следует установить их соотношение.



0. Предполагалось ли в планировании осуществления производимого в настоящий момент контроля результатов? Возможен ли и эффективен ли в настоящий момент контроль результатов?

1. Вопросы, связанные с контролем достижения цели.

При проверке достижения результатов следует руководствоваться предполагаемыми при планировании целями (структура, оперативность и специфическое значение каждой из них).

1.1. Какие цели намеревались достигнуть с помощью этой меры?

Невозможно контролировать какую-либо программу, не представляя себя ясно, какие она преследует цели. Цели (то есть желаемое) намечаются органами, обладающими политической легитимностью для принятия решений, и указываются администрацией. Было бы незаконно подвергнуть анализу рациональность целей и значимых решений, исходя из которых разрабатываются меры. Цели могут быть изложены в обоснованиях закона и в описаниях программ, а также могут содержаться в других документах, таких как, например, заявления правительства, важные выступления или документы, принятые парламентом.

1.2. Были ли ясно определены различия между целями и предполагаемыми мерами?

Ввиду того, что цели не всегда четко формулируются, в некоторых случаях наблюдаются попытки подменить постановку целей перечислением мер. В момент планирования следует ясно разграничивать цели и меры, причем их не следует уравнивать. Например, целью содействия развитию не является построение плотины, но улучшение продовольственного положения и уровня жизни населения.

1.3. Как связаны между собой цели (целевая структура)?

Если мера или пакет мер увязываются с несколькими целями, следует установить их соотношение. Цели могут существовать параллельно друг другу или же их сферы могут пересекаться. При увеличении количества мер, возможно, в некоторых случаях, распределение целей по группам и разветвлениям в иерархическом порядке, в зависимости от сфер, ими затрагиваемых, и формирующего их принципа. Частичные задачи, классифицированные подобным способом, нередко соответствуют экономической исчисляемой «прибыли», производимой конкретной мерой. Подобные цели, с положительным или отрицательным знаком, должны учитываться лишь однократно.

1.4. Какие параметры, показатели и другие критерии были использованы при формулировании задач (персонал, разновидность, время, на которое ссылаются)?

После того, как было установлено, в каком порядке организованы цели, необходимо

определить, в какой степени они должны были быть реализованы: речь идет о так называемой оперативности (кто, сколько, когда, где?). В случаях, когда цели носят качественный характер (например, повышение уровня жизни), важно, прежде всего, выделить критерии и показатели, принимаемые во внимание автором планирования для оценки степени улучшения ситуации.

1.5. Совместимы ли цели между собой и совместимы ли они с целями, преследуемыми другими мерами?

Придается ли каждой из них соответствующая ей важность?

Необходимо установить соотношение, существующее между различными целями. В особенности, это касается ранее поставленных целей, которые должны быть совместимыми с целями других программ, ибо в противном случае они уменьшают необходимость этих последних. В случаях, когда невозможно произвести их финансовую оценку, должно быть указано специфическое значение каждой задачи. Все они могут иметь одинаковую важность или, напротив, быть сгруппированы по критерию приоритетности (например, в соответствии с тем, являются ли данные цели неотлагательными или опциональными; их также можно классифицировать по очкам или по матрицам).

1.6. Подверглись ли изменению цели? Если да, то как?

Учитывая эволюцию задач государства, необходимо проверить остаются ли неизменными в момент реализации контроля результатов первоначальные запланированные цели, для осуществления которых предусматривались данные конкретные меры, а также их соотношение с целями, преследуемыми другими мерами, или же они подверглись изменениям.

1.7. В какой степени были достигнуты цели?

Оценка достижения целей относительно проста в случаях применения денежно исчисляемых мер, особенно при возможности использовать прием экономически-предпринимательского расчета. Когда различные элементы более или менее обширной программы относятся к качественному типу, следует попытаться применить прием количественной оценки степени их осуществления, используя для этого различные показатели. Для того, чтобы оценить степень достижения целей, надлежит прибегнуть к следующим сравнениям:

- Путем сопоставления между целями и реальным положением вещей производится сравнение между желательной ситуацией (то есть, запланированной) и существующей на практике.
- Путем сопоставления между предыдущей и последующей ситуациями производится сравнение между показателями, зафиксированными в начальной ситуации и имеющимися в момент контроля

При контроле причинности устанавливается, является ли достижение намеченных целей действительно следствием применения выделенных средств.



результатов (в определенных случаях, можно также проанализировать временные показатели). Величина изменений служит показателем эффекта реализации программы.

- Референтное сопоставление сравнивает гипотетическое положение вещей, то есть такое, которое могло бы иметь место, если бы не была применена данная мера, и действительное («нулевая гипотеза: что было бы, если бы ничего не было предпринято?»). Например, можно использовать прием сопоставления экстремальных противоположностей и сравнить показатели экспериментальной и контрольной групп (для рассмотрения осложнений, могущих возникнуть при применении причинно-следственного анализа, см. ниже пункт 2.2.4.).

2. Вопросы, относящиеся к контролю эффективности

Ввиду того, что любая мера, предпринимаемая государством, тесно связана с другими мерами, следует в первую очередь уделять внимание ее реализации, а затем вопросу ее влияния на другие.

2.1. Вопросы, связанные с контролем реализации.

2.1.1. Были ли использованы ресурсы, предусмотренные при планировании? Были ли они объективно достаточны для достижения целей?

С помощью контроля исполнения (контроль применения или контроль output) проверяется, во-первых, были ли реализованы и каким образом осуществлены в установленный срок запланированные меры. Для этого, вначале изучается были ли использованы в действительности предусмотренные ресурсы, а затем рассматривается вопрос о том, подтвердилась ли на практике их достаточность для достижения поставленных целей. Применение приказов и запретов допустимо, прежде всего, для того, чтобы добиться желательного изменения в поведении различных групп населения (для избежания опасности). Программы стимулирования предполагают знакомство со структурой и мотивациями адресатов таких программ.

2.1.2. Исполняющий орган применяет меру в ее первоначальном виде или изменил ее?

При реализации мер, предусмотренных федеральным государством, структуры федеральной администрации, как и различные административные структуры государств-членов федерации или автономных общин и муниципалитетов, не должны препятствовать или модифицировать цели, ни замедлять их исполнение (посредством так называемой «позиции veto»). Только достаточный по количеству, хорошо подготовленный и мотивированный персонал органов исполнения может предупредить недостатки в реализации мер.

2.1.3. Удовлетворила ли мера ожидания адресатов данной меры?

Группы, к которым обращена мера, должны предварительно оценить принятые решения – в зависимости от позиции, которую они занимают по отношению к ним (так называемая «позиция ответа») – как законные и/или экономически выгодные для них. Если речь идет о регулятивных программах, санкция должна рассматриваться как обладающая силой убеждения, в то время как программы стимулирования должны удовлетворять ожидаемому соотношению между затратами и прибылью.

2.2. Вопросы, связанные с контролем эффективности.

2.2.1. Можно ли, с точки зрения причинно-следственной связи, поставить достижение целей в прямую зависимость от предусмотренной меры?

При контроле причинности устанавливается, явились ли использованные ресурсы причиной достижения целей, либо — в случае, если цели не были достигнуты или были достигнуты лишь частично, хотя для их реализации были задействованы соответствующие финансовые или же другие ресурсы — какие причины помешали достижению целей. Для этого следует начать с анализа прямых или ближайших последствий (то есть, последствий, произошедших в пункте применения соответствующего механизма).

2.2.2. Соответствуют ли косвенные последствия предвиденным?

Определение косвенных или дальних последствий, вследствие сложности их изучения, представляет собой особенно трудную задачу. Среди важных не прямых последствий можно указать следующие:

- Объявление о проведении определенных мер зачастую вызывает еще на предварительном этапе реакции заинтересованных лиц.
- Использование создавшейся ситуации лицом или лицами, затронутыми мерой, для перекладывания (переноса) обременений или обязанностей, происходящих для них вследствие применения данной меры, на коллективы населения в принципе ею не затрагиваемые, или же для присвоения льгот им не предназначавшихся.
- В случае пересмотра меры, что представляет собой типичный случай последствий провала мер, затронутому ею лицу удается избежать предусмотренного обложения (например, налога) либо искусственно создать, как на законном, так и на незаконном основании, благоприятствующие ему ситуации, не предвиденные органом, предпринявшим данную меру.
- В случае капитализации (изменения цены имущества), мера вызывает рост или потерю капитала затронутого ею лица, хотя такое изменение стоимости не являлось первоначальной целью меры (например, реконструкция старой части города).

При контроле продуктивности определяется экономическая рациональность, то есть соотношение между генерированными, вследствие реализации мер, прибылью и затратами.



2.2.3. Имела ли мера положительные или отрицательные последствия, отличные от ожидаемых? Каковы они?

Кроме предвиденных, в большинстве случаев наблюдаются незапланированные последствия, например: тяжелый ущерб для лесов или камня в связи с совокупным воздействием внешних факторов (экзогенов). Также, как в случае с прямыми последствиями, разумно предположить, что эти вторичные эффекты могут затронуть всевозможные сферы, а, в частности, следующие: юридическую, социальную, медицинскую, психическую или психологическую, экономическую, идеологическую, культурную, техническую, безопасности, землеустройства и урбанизации, транспорта, демографическую и политическую.

2.2.4. Повлияли ли на последствия какие-либо обстоятельства и, если да, то, как и в какой степени? Развитие событий, если бы была бы предпринята мера, было бы тем же, лучше или хуже?

При ретроспективном анализе причинной связи следует проверить было ли затруднено или предотвращено достижение целей непредвиденными обстоятельствами, такими, как например, резкий скачок цен на энергию; или же перед нами причинно-следственные отношения, делающие применение мер излишним. Другими словами, необходимо проанализировать, была ли достигнута цель в сходной или подобной степени в отсутствие предпринятой меры (проверка гипотетической каузальности или референтного развития). Если были даны субсидии, необходимо проверить имели ли они стимулирующий эффект и/или в какой степени присутствовали последствия предшествующих действий.

3. Вопросы, относящиеся к контролю экономической рациональности.

Ввиду того, что при анализе любой меры в принципе не столь важно была ли достигнута цель, сколько была ли она достигнута экономически рациональным способом, при контроле продуктивности определяется экономическая рациональность, то есть, соотношение вытекающих из применения меры выгод и затрат, применительно к социальному коллективу в целом, независимо от того, какая именно ответственная инстанция (государственные или частные бюджеты, предприятия и т. п.) приняла решение о их применении.

3.1. Какие конкретные затраты и прибыли вызвала мера?

Сначала следует определить с максимальной возможной точностью стоимость эксплуатации человеческих и материальных ресурсов, расчетную стоимость, а также размеры субсидий, пособий и последующих затрат. С этой целью необходимо разделить основные и второстепенные последствия на прибыли (выгоды) и затраты (ущерб).

3.2. Каков объем последствий, вызванных предшествующими действиями?

Последствия, являющиеся следствием предшествующих действий, следует исключить из оценки выгоды, если только

они каким-либо образом не имели других позитивных результатов.

3.3. Можно ли оценить выгоду и подсчитать денежные и неденежные затраты?

При оценке прибыли и затрат применяется прием анализа «затраты-прибыль» или анализа качественной рентабельности расходов, причем прибыль и денежные затраты ограничиваются от неденежных. Следует также описать и, если это возможно, оценить факторы риска и их возможные последствия для результата (контроль чувствительности).

3.4. Можно ли сравнить выгоды и затраты, происходящие от применения меры?

Хотя в большинстве случаев реализация прибыли и затрат, связанных с мерой, не совпадает во времени, они должны быть описаны таким образом, чтобы позволить сопоставление их между собой. При анализе отношения затрат к прибыли, финансовые последствия могут быть синхронно сопоставлены путем применения метода оценки стоимости капитала (рост или уменьшение капитала в зависимости от процентов и от устанавливаемого временного показателя) или погодного метода (формирование одинаковых годовых сумм). При применении метода анализа продуктивности затрат в изучении нефинансовых последствий следует учитывать временные несовпадения между реализациями прибыли и затрат в зависимости от различной степени важности каждой цели.

3.5. Какой ход приняли бы события в отсутствии данной меры? Было бы лучше принять другую меру?

Анализ должен показать, является ли выбранная альтернатива наилучшей. Для этого, следует перечислить другие вероятные возможности, рассмотренные наряду с принятой мерой (так называемые альтернативные или возможные затраты). Оценка альтернативных затрат особенно необходима в случае привлечения субсидий; при отсутствии предусмотренных альтернатив, следует недумственно указать на данный просчет органу, ответственному за принятие решения.

3.6. Можно ли оценить соотношение расходов и результатов в целом?

Чтобы дать общую оценку меры, необходимо сопоставить между собой различные показатели, полученные путем расчетов. Результат оговаривается. В случае, если существует значительная разница между предусмотренным и реальным положением вещей, или же присутствуют другие критические пункты, следует проанализировать также и соотношение между предыдущей и последующей ситуациями и референтным сравнением.

4. Вопросы на понимание

Мы предлагаем в качестве вопросов на понимание изложенной темы, следующие:

4.1. От чего зависит успех или неуспех в достижении цели?

4.2. Каков алгоритм последующего анализа?

Целью анализа является установить, была ли выбранная альтернатива наилучшей. Для этого следует указать на другие вероятные возможности, рассмотренные наряду с одобренной мерой (так называемые «альтернативные или вероятные затраты»).



Адреса членов EUROSAI

Rechnungshof
Dampfschiffstr. 2
A-1033 Vienna
Австрия
Telef. 431/71171- 8456
Fax: 431/7129425

State Control Service
Bulevardi Deshmoret e Kombit
Tirana
Албания
Telef. 355/4232491/429
Fax: 355/4232491

Control Chamber
Ul. Krasnoarmeyskaya 4/45
Minsk 220030
Белоруссия
Telef. 3751/7223079
Fax: 3751/72276229

Cour des Comptes
2, Rue de la Régence
1000 Bruxelles
Бельгия
Telef. 322/5518111
Fax: 322/5518622

State Financial Control
102 Rakovski Str.
1040 Sofia
Болгария
Telef. 359/2880391
Fax: 359/2802236

State Audit Office
Aparazai Csere Janos Utea 10
1052 Budapest
Венгрия
Telef. 36/1/188799
Fax: 36/1/1384710

Bundesrechnungshof
Berliner Strasse 51
60311 Frankfurt
Германия
Telef. 4969/2176 - 2150
Fax: 4969/21762470
E-mail: BRH_FFM@t-online.de

Supreme Court of Audit of Greece
34, Patission Str.
106 82 Athens
Греция
Telef. 301/3810211 / 301/3840129
Fax: 301/3800526

Chamber of Control of The
Republic of Georgia
P. Agmashenebeli Ave. 103
Tbilisi 380064
Грузия
Telef. 995/32957130
Fax: 49/51518633

Rigsrevisionen
St. Kongesgade 45
1264 Kobenhavnk
Дания
Telef. 453/3928400
Fax: 453/3110415
E-mail: FTRR@FTRR.DK

Office of the Comptroller and Auditor General
Dublin Castle
Dublin 2
Ирландия
Telef. 3531/6793122
Fax: 3531/6793288

Rikisendurskodun
Skulagata 57
150 Reykjavik
Исландия
Telef. 354/5614121
Fax: 354/5624546

Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
28004 Madrid
Испания
Telef. 341/4460466 - 4478701
Fax: 341/5933894
E-mail: Tribcuentas@adv.es

Corte dei Conti
Via Baiamonti 25
00195 Roma
Италия
Telef. 396/38762477
Fax: 396/32657030

Audit Office of The Republic
12, Vyzantiou Str.
Nicosia 152
Кипр
Telef. 357/2302231
Fax: 357/2368153

The State Audit Office
Republic of Latvia
26 Valdemara Street, Riga
Lv 1937
Латвия
Telef. 371/2/286489
Fax: 371/2/283466

State Control of the Republic of Lithuania
Pamenkalnio 27
2669 Vilnius
Литва
Telef. 370/2621646
Fax: 370/2625092

Landesverwaltung des
Fürstentums Liechtenstein
Stabsstelle Finanzen
FL-9490 Vaduz
Лихтенштейн
Telef. 4175/2366110
Fax: 4175/2366430

Cour des comptes Européenne
12, Rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg
Люксембург
Telef. 352/43981
Fax: 352/439846430
E-mail: info@cca.eu.int
WEB-http://www.eca.eu.int

Chambre des Comptes
2, Av. Monterey
L-2163 Luxembourg
Люксембург
Telef. 352/474456 - 1
Fax: 352/474456 - 242

Audit Office
Notre Dame Revelin
Floriana
Мальта
Telef. 356/224013
Fax: 356/220708

Curtea de Conturi
A Republicii Moldova
Or. Chisinau, 277033
B-Rd Stefan Cel Mare, 105
Молдавия
Telef. 373/2/233639
Fax: 373/2/233535

Contrôle Général des Dépenses
Ministère d'Etat - Place de La Visitation
B.P. 522
Monaco Mc 98000
Монако
Telef. 3779/3158237
Fax: 3779/3154081

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
NL 2500 Ea Gravenhage
Нидерланды
Telef. 3170/3424344
Fax: 3170/3424130
E-mail: BJZ@Rekenkam.nl
WEB-http://www.Rekenkamer.nl

Riksrevisjonen
P.O. Box 8130 Dep
N-0032 Oslo
Норвегия
Telef. 472/2242002
Fax: 472/22421001
E-mail: intersec@sn.no

Supreme Chamber of Control
Skrytka Pocztowa P-14
PO Box-14
00-950 Warsaw
Польша
Telef. 482/2251523 / 257479
Fax: 482/2257376

Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1094 Lisboa Codex
Португалия
Telef. 3511/7972863
Fax: 3511/7970984

Accounts Chamber of the
Russian Federation
UL.Gilyarovskogd, 31, BLD.1
129090 Moscow
Российская Федерация
Telef. 7095/2848725
Fax: 7095/2848341

Court of Audit of Romania
22-24, Lev Tolstoi St.
Sect. 1, Bucarest
Румыния
Telef. 401/2101377
Fax: 401/2101364 / 401/2102687

Supreme Audit Office
of The Slovak Republic
Priemyselna U1 2
824 73 Bratislava 26
Словацкая Республика
Telef. 427/214189 - 213128 - 213465
Fax: 427/213005

Court of Audit
of The Republic of Slovenia
61000 Ljubljana, Prezhova 4
Словения
Telef. 386/611785803
Fax: 386/611785891
E-mail: anton.antoncic@racsod.sigov.mail.si

National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW1W 9SP
Соединенное Королевство Великобритании
Telef. 44171/7987000
Fax: 44171/7987466
E-mail: nao@gmet.gov.uk
WEB-http://www.open.gov.uk/nao/9596arpp.htm

Turkish Court of Accounts
Sayistay Baskanligi
06100 Ankara
Турция
Telef. 90/3123112328
Fax: 90/3123106545

State Audit Office
Annankatu 44
00100 Helsinki
Финляндия
Telef. 358/922854275
Fax: 358/922854220

Cour de Comptes
13, Rue Cambon
75100 Paris Rp
Франция
Telef. 331/42989500
Fax: 331/42600159

State Audit Office
Tkalciceva 19
Hr - 10000 Zagreb
* **Хорватия**
Telef. 3851/4554268
Fax: 3851/4554270

Supreme Audit Office
Jankovcova 63
170 04 Praha 7
Чешская Республика
Telef. 422/809125/ - 8726206 - 8726536
Fax: 422/66710671

Contrôle Fédéral des Finances
de la Confédération Suisse
Monbijoustrasse 51A
3003 Bern
Швейцария
Telef. 4131/3231111
Fax: 4131/3231100

Riksrevisionsverket
Drottninggatan, 89
S-104 30 Stockholm
Швеция
Telef. 468/6904000
Fax: 468/6904123
E-mail: goran.steen@rrvsweaudit.postnet.se

The State Audit Office of Estonia
Narva Mnt. 4
EE0100 Tallinn
Эстония
Telef. 372/6400700 - 6400721
Fax: 372/6312764
E-mail: rh.sao@netexpress.ee

E U R S A I

**Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
European Organisation of Supreme Audit Institutions
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
Европейская Организация Высших Органов Финансового Контроля**